

LES RÉCENTES MODIFICATIONS
DU
RÉGIME FISCAL DES VALEURS MOBILIÈRES
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 13 h. 30

PAR

ROUSSIGNHOL

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants { MM. BARTHELEMY, professeur.
HAMEL, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1937

LES RÉCENTES MODIFICATIONS
DU
RÉGIME FISCAL DES VALEURS MOBILIÈRES
EN FRANCE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES RÉCENTES MODIFICATIONS
DU
RÉGIME FISCAL DES VALEURS MOBILIÈRES
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 13 h. 30

PAR

ROUSSIGNHOL

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants { MM. BARTHELEMY, professeur.
HAMEL, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1937



LES
RÉCENTES MODIFICATIONS
DU RÉGIME FISCAL
DES VALEURS MOBILIÈRES EN FRANCE

INTRODUCTION

En mai 1926, des experts furent nommés pour étudier les mesures propres à assainir la situation financière du pays ; ils aboutirent à cette conclusion :

« Les valeurs mobilières supportent une série de taxes
« dont les taux ont été successivement relevés et dont le
« cumul représente aujourd'hui, dans un grand nombre de
« cas des prélèvements tellement exorbitants que l'épargne
« découragée tend à se détourner des placements de cette
« nature. Il convient, au plus tôt, de procéder à la refonte
« d'un régime dont les excès aboutissent à favoriser la
« spéculation au détriment de l'esprit d'épargne et à
« rendre trop onéreux sinon impossible le financement
« des entreprises. »

Nous reportant à cette époque, remémorons-nous ce qu'est alors le régime fiscal des valeurs mobilières.

Les valeurs mobilières françaises supportent quatre taxes.

Elles paient d'abord le droit de timbre, à l'origine,

impôt de consommation; basé sur l'emploi du papier. Ce droit n'atteint que les titres négociables et créés matériellement; il peut être payé au comptant, mais en général, « il se transforme en une taxe d'abonnement renaissant périodiquement et payable à chaque échéance trimestrielle » (George *Revue Pol. et Parlem.* « Le régime fiscal des valeurs mobilières », juin 1929).

Il n'y a même plus d'empreinte sur l'écrit matérialisant les droits des actionnaires ou des obligataires. Un avis inséré au *Journal Officiel* en tient lieu.

Elles sont soumises ensuite à l'impôt de transmission qui fait partie des droits d'enregistrement; suivant que le titre est nominatif ou non, cet impôt s'appelle droit de transfert ou taxe de transmission.

Le droit de transfert n'atteint que les transferts réels et est perçu sur le prix de la cession. Il est de moins en moins intéressant pour l'État car le nombre des valeurs nominatives diminue sans cesse « elles sont entourées d'une réglementation tellement vexatoire et étriquée que seuls les incapables s'y soumettent parce qu'ils ne peuvent s'y soustraire » (Lausanne *Actualités*, 21 mars 1929).

La taxe de transmission qui frappe les actions et obligations au porteur ne correspond plus à l'idée qu'elle éveille; elle n'atteint pas les mutations effectives, mais elle est forfaitaire et obligatoire, elle s'abat invariablement sur tous les titres, le dernier jour du trimestre; de plus, elle ne peut être qu'avancée par les sociétés qui doivent la récupérer sur les détenteurs de titres.

Enfin, les valeurs mobilières acquittent l'impôt sur le revenu. Cet impôt cédulaire qui frappe les bénéficiaires dans leur profit personnel est particulièrement onéreux, car il ne comporte ni abattements à la base, ni déductions,

et comme il atteint le montant brut des produits, il se paie souvent pour des revenus fictifs.

Il forme, en outre, un impôt de superposition, l'État, après avoir atteint les entreprises collectives, saisissant une deuxième fois, par son intermédiaire, les mêmes revenus répartis en bénéfices.

Reste l'impôt de bourse qui frappe chaque opération faite au comptant ou à terme.

Quant aux valeurs étrangères, elles se divisent en deux catégories : les valeurs abonnées et les valeurs non abonnées.

Les sociétés qui émettent des titres ou possèdent des biens, ou contractent des emprunts, en France doivent abonner leurs actions et obligations qui paient alors les quatre taxes comme les valeurs françaises, suivant le principe d'équivalence. Toutefois, elles n'acquittent le droit de timbre que par abonnement.

Les valeurs non abonnées, outre le droit de timbre qu'elles paient au comptant, sont soumises à l'impôt sur le revenu, à un taux plus élevé que les valeurs françaises, la différence devant compenser le droit de transmission qui n'est pas perçu.

Ainsi se présentait à grands traits le régime fiscal des valeurs mobilières sous le ministère Poincaré.

Il nous a paru intéressant de suivre l'évolution de ce régime en étudiant notamment les récentes dispositions qui l'ont modifié.

La première mesure prise par le législateur a été la suppression pour les valeurs étrangères, de l'obligation de l'abonnement. Trop de sociétés étrangères s'étaient désabonnées les années précédentes pour ne pas porter remède à une situation préjudiciable au marché de Paris.

Puis le législateur s'est inquiété en 1934 de la situation

économique. Il n'a pas craint d'assurer une plus grande égalité des citoyens devant le fisc en diminuant les abattements à la base pour certains impôts sur le revenu, mais aussi en instituant un régime de faveur pour les titres nominatifs. Il a fait ainsi appel au propre intérêt du contribuable pour l'inciter à indiquer dans sa déclaration pour l'impôt général, la totalité de ses revenus mobiliers. Il s'agit de l'abaissement de 17 à 12 p. 100 de la taxe sur les coupons des valeurs nominatives.

« Le Gouvernement comptait que la prime qu'il préconisait en faveur des titres nominatifs serait suffisante pour déterminer beaucoup d'épargnants à mettre leurs titres au nominatif. » (Jenny, *Rev. Pol. et Parlem.* « La réforme fiscale de 1934 », juin 1934.)

Cette réforme n'a pas eu beaucoup de succès, et le Gouvernement a dû prendre de nouvelles mesures, pour assurer le contrôle fiscal des titres au porteur et la repression des fraudes.

Sa tâche se révèle très dure car il s'attaque seulement au mal et non à son origine. La fraude est en effet la conséquence de certains excès du Parlement qui, engageant de grosses dépenses, en fait supporter tout le poids par certains contribuables. Elle naît de cette inégalité de traitement et le système fiscal actuel se ressent d'une injustice dont la cause est trop visiblement politique.

M. le Doyen Allix ne disait-il pas, dès 1928 :

« L'impôt n'intéresse pas seulement la répartition, il agit sur les forces productives du pays, sur sa capacité de créer la richesse, de telle façon que c'est sous l'angle de la production qu'une saine politique fiscale doit le considérer. Les impôts qui entravent la formation de l'épargne et la circulation des capitaux sont les pires

« obstacles au développement de la richesse générale. Le
« législateur doit s'apercevoir qu'il y a mieux à faire pour
« la reconstitution économique de ce pays que de pour-
« chasser le titre au porteur et de dénoncer la fortune
« acquise. » (*Sans-Fil*, 4 octobre 1928.)

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME DE L'ABONNEMENT DES VALEURS MOBILIÈRES ÉTRANGÈRES

En abordant l'étude des modifications survenues dans le régime de l'abonnement des valeurs mobilières étrangères en France, il convient d'observer que jusqu'en 1928, par une série de lois et de décrets, on essaie de faire supporter à ces valeurs des charges analogues à celles qui pèsent sur les valeurs françaises, mais ce principe d'équivalence théoriquement énoncé reste une formule vaine, sans portée pratique.

Le régime de l'abonnement constitue en fait une source constante d'inégalités et détourne, en outre, du marché français les meilleurs d'entre les titres étrangers.

En 1928, on commence à se préoccuper de ce système désuet et un nouveau régime apparaît en 1929.

Nous diviserons donc cette première partie de notre travail en trois chapitres dans lesquels seront examinés logiquement :

- le régime des valeurs étrangères avant 1928 (chap. I) ;
- les motifs de réforme (chap. II) ;
- le régime des valeurs étrangères depuis 1928 (chap. III).

CHAPITRE PREMIER

RÉGIME DES VALEURS ÉTRANGÈRES AVANT 1928

Pour mettre le principe d'équivalence en application, le législateur a envisagé différents moyens : il a cherché d'abord à contraindre les Sociétés et collectivités étrangères à se soumettre à un ensemble de conditions que subissent les Sociétés et collectivités françaises, en instituant le régime de l'abonnement.

Il s'est adressé d'autre part directement aux porteurs pour taxer les fonds d'État, et les valeurs non abonnées. Il lui a paru, enfin, logique d'atteindre les revenus des Sociétés étrangères dont les titres ne circulent pas dans notre pays, mais qui y possèdent des biens.

Nous examinerons successivement dans ce chapitre :

- I. l'Histoire de la législation ;
- II. les caractéristiques du régime de l'abonnement ;
- III. le régime des Sociétés étrangères possédant des exploitations en France ;
- IV. le régime des valeurs non abonnées.

SECTION I. — Histoire de la législation.

Les valeurs mobilières étrangères, presque inconnues au début du XIX^e siècle, apparaissent sous la Restauration, mais elles sont peu nombreuses et elles consistent princi-

palement en fonds d'État. Elles ne sont alors soumises qu'aux droits de timbre institués par la loi du 13 brumaire an VII, droits qui sont proportionnels à la dimension du titre, pour les actions, et proportionnels à la valeur nominale, pour les obligations et emprunts. Ces droits à faible tarif ne sont perçus que lorsque les titres sont produits en justice ou énoncés dans un acte soumis à l'enregistrement.

A partir de 1857 la réglementation officielle du marché devient plus stricte et fait naître le système de l'abonnement.

Aux termes de l'article 9 de la loi du 23 juin 1857, « les actions et obligations émises par les Sociétés, collectivités ou entreprises étrangères sont soumises en France à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi (droit de transmission) et par celle du 5 juin 1850 (droit de timbre) sur les valeurs françaises : elles ne pourront être cotées et négociées en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits ».

Les décrets du 17 juillet 1857, du 11 janvier 1862 et du 11 décembre 1864 définissent le régime de l'abonnement pour les valeurs étrangères.

Toutefois, les fonds d'État étrangers sont laissés en dehors de cette législation pour des raisons diplomatiques ; ils sont seulement soumis au droit de timbre, payé au comptant suivant la loi du 13 mai 1863.

Dès cette époque, le régime fiscal des valeurs étrangères est tracé dans les grandes lignes. Les dispositions qui interviendront dans la suite ne feront que généraliser le principe de l'équivalence, posé par l'article 9 de la loi du 23 juin 1857.

Ainsi la loi du 29 juin 1872 qui institue un impôt sur

le revenu des valeurs mobilières vise les valeurs étrangères comme les valeurs françaises.

ART. 4. — « Les actions, obligations, titres d'emprunts, « quelles que soient d'ailleurs leurs dénominations, des « Sociétés, Compagnies, entreprises, corporations, villes, « provinces étrangères, ainsi que tout autre établisse- « ment public étranger, sont soumis à une taxe équiva- « lente à celle qui est établie par la présente loi sur le « revenu des valeurs françaises. Les titres étrangers « ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente, ou « émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement « de cette taxe, ainsi que des droits de timbre et de trans- « mission... »

A part la loi du 28 décembre 1895 qui contient un ensemble de dispositions relatives aux fonds d'Etat et aux valeurs étrangères non abonnées, les mesures prises jusqu'en 1914 ont spécialement pour but de mieux assurer le fonctionnement du régime de l'abonnement et d'augmenter le tarif des impôts.

En cet état de la législation, il restait à imposer les produits des titres étrangers non abonnés.

En 1914 ces titres profitaient encore d'une immunité choquante et préjudiciable à l'intérêt général. Le Parlement entreprend alors la réforme d'ensemble de la législation financière et vote la loi du 29 mars 1914 qui assujettit à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers les coupons des titres étrangers non soumis au régime de l'abonnement (art. 31) « l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers s'applique aux dividendes, intérêts, arrérages, et tous les autres produits :

1°

2° des actions, parts de fondateur, parts d'intérêt,

commandites, obligations et emprunts de toute nature des Sociétés et Compagnies ainsi que tout autre établissement public étranger.

3° des rentes, obligations et autres effets publics des colonies françaises et des Gouvernements étrangers... ».

Telles sont les lignes essentielles de la formation de notre régime fiscal des valeurs étrangères.

SECTION II. — Caractéristiques du régime de l'abonnement.

Les valeurs étrangères abonnées sont celles qui paient d'une façon périodique et permanente, les divers droits frappant les valeurs françaises analogues auxquelles on a voulu les assimiler.

Le principe est donc que les valeurs étrangères négociées sur le marché français doivent être soumises à la même taxation que les valeurs françaises.

Seulement l'application de ce principe a soulevé quelques difficultés :

Le contrôle facile pour les titres des Sociétés françaises ne peut s'étendre aux valeurs étrangères émises par des collectivités dont le siège et l'exploitation sont hors de la frontière et sur lesquelles les agents du fisc sont dépourvus de tout pouvoir d'investigation.

Pour parer à l'impossibilité de contrôler les déclarations que les Sociétés étrangères seraient amenées à faire en cas d'assimilation complète, l'Administration trouve un expédient. Elle fixe elle-même la quantité approximative des titres de la Société abonnée, circulant en France et passible des impôts français.

D'autre part, si les Etablissements étrangers n'ont pas de biens en France, le paiement de l'impôt n'est pas garanti

et l'engagement pris par les Sociétés, et collectivités étrangères d'acquitter les taxes exigibles sur leurs titres n'a qu'une simple valeur morale. L'Administration subordonne l'acceptation de cet engagement à la présentation pour le recouvrement de l'impôt, des garanties spéciales qui résident dans la constitution d'un Représentant responsable ou le versement d'un cautionnement.

Enfin le Gouvernement s'est trouvé dans une alternative délicate :

Ou bien développer le marché financier et en faire un centre de finance internationale, en accordant aux titres étrangers un régime fiscal de faveur ;

Ou bien lutter contre l'exode des capitaux et l'engouement de l'épargne nationale pour les valeurs étrangères.

Le choix de cette dernière solution n'a été fait qu'en 1914. Jusque-là, les titres étrangers avaient été privilégiés.

En définitive, le régime de l'abonnement se caractérise :

1° Par la substitution d'un forfait à la détermination exacte de l'importance de la manière imposable ;

2° Par les garanties affectées à l'engagement souscrit par les Sociétés étrangères envers le Trésor français.

Nous examinerons :

A) Les circonstances qui le rendent obligatoire,

B) Les formalités et garanties préalables à son établissement ;

C) le mode de liquidation et de paiement des 3 taxes.

A) CIRCONSTANCES QUI RENDENT L'ABONNEMENT OBLIGATOIRE

Le régime de l'abonnement normal et obligatoire pour les valeurs françaises n'est appliqué qu'aux Sociétés étrangères qui en font la demande.

Toutefois, dans certains cas, cette demande est obligatoire. Le législateur s'est attaché à déterminer les faits générateurs de cette obligation, en considérant une double condition : la circulation sur notre territoire de titres étrangers et la participation active de la Société émettrice à cette circulation, soit directement, soit par mandataire.

Les circonstances qui rendent l'abonnement obligatoire sont régies par les lois du 23 juin 1857, du 27 juin 1872 ainsi que par la loi du 13 avril 1898 visant certaines opérations non indiquées par la loi de 1872, et dont la Société étrangère bénéficiait. Cette loi de 1898 a été votée à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation du 12 avril 1897 qui avait interprété trop restrictivement les cas prévus par les lois de 1857 et 1872.

Les faits générateurs des taxes pour les titres des collectivités étrangères sont au nombre de 6 :

- 1° Admission à la cote officielle ;
- 2° Emission ou mise en souscription ;
- 3° Négociation et exposition en vente ;
- 4° Introduction sur le marché ;
- 5° Service financier ;
- 6° Annonces ou publications avant constitution d'un Représentant responsable.

1° *Admission d'une valeur à la cote officielle.* — On entend

par là, l'inscription de cette valeur parmi celles dont les négociations sont constatées officiellement par les Agents de change.

Depuis le décret du 6 février 1880, l'Admission d'un titre étranger ne peut être prononcé par la Chambre Syndicale des Agents de Change qu'avec l'agrément par le ministre des Finances, d'un représentant responsable du paiement des droits.

Par contre, la simple cotation en Banque qui peut avoir lieu sans intervention de la Société émettrice, ne rend pas l'abonnement obligatoire.

Mais le Gouvernement, depuis 1920, a exercé une pression officieuse, pour faire rayer de cette cote les titres non abonnés.

2° *Emission ou mise en souscription.* — Une émission est tout placement de valeurs mobilières nouvelles sur le marché français par la collectivité ou son mandataire.

La mise en souscription est une émission qui au lieu d'être ouverte et close à date fixe se prolonge indéfiniment jusqu'à ce que le but poursuivi soit atteint (Instruction de l'Enregistrement, n° 2953).

Mais la simple possession par un Français, de titres étrangers n'implique pas qu'il y ait eu émission ou souscription. Car ces titres ont pu être acquis directement à l'étranger, par achat ou par succession.

3° *Négociation et exposition en vente.* — A la différence de l'émission qui est la première souscription du capital social, la négociation est le lancement sur le marché français de titres entièrement émis à l'étranger.

Quant à l'exposition en vente, elle ne constitue autre chose qu'une tentative d'émission ou de négociation.

4° *Introduction sur le marché français.* — Cette introduction est le fait de l'établissement de crédit, du banquier, du professionnel en matière de vente et d'achat de valeurs de bourse, qui écoule sur le marché français des titres qu'il a achetés en vue de créer sur la place un courant d'affaires sur ces valeurs, ou d'accroître celui déjà existant.

5° *Annonces ou publications avant constitution d'un Représentant responsable.* — L'article 12 de la loi du 13 avril 1898 prohibe en outre les annonces ou les publications faites en France avant la constitution d'un Représentant responsable.

Il est vrai que cela ne constitue pas un fait générateur distinct puisqu'il suppose nécessairement l'existence du fait publié, suffisant à lui seul pour rendre le droit exigible.

6° *Service financier.* — Le dernier cas est la création d'un service financier en France, c'est-à-dire d'un service qui a pour objet soit le remboursement ou le transfert des titres, soit le paiement des coupons et qui est effectué par des intermédiaires ou des représentants des Sociétés et autres collectivités étrangères qui ont émis les titres.

Elle exclut ainsi de ses dispositions, le simple achat de coupons fait par le changeur, une maison de banque ou un établissement de crédit, les coupons achetés étant destinés à être présentés au paiement, soit au guichet de la Société, soit à ceux de son correspondant.

En dehors de ces cas obligatoires, une Société peut toujours demander à se soumettre au régime de l'abonnement. Mais ces demandes bénévoles ont été assez rares. On peut même se demander si la combinaison qui devait rendre effectif le principe d'équivalence, n'a pas amené

beaucoup de Sociétés étrangères à éviter les faits générateurs d'abonnement, vu son manque de souplesse et l'importance des charges imposées.

B) FORMALITÉS PRÉALABLES

Les formalités et garanties exigées des Sociétés étrangères se soumettant obligatoirement ou bénévolement au régime de l'abonnement sont nécessitées par le besoin de protéger le public et le Trésor.

1° Mesures de publicité et autorisation ministérielle. —

Si des règles de publicité et l'autorisation du ministre des Finances sont d'abord exigées, c'est en vue d'assurer la protection des détenteurs de capitaux contre l'introduction de valeurs douteuses ou émises par des Sociétés constituées illégalement.

La loi du 30 janvier 1907 soumet à certaines formalités « l'émission, l'exposition, la mise en vente et l'introduction sur le marché en France d'actions, obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de Sociétés françaises ou étrangères ».

Ces formalités consistent :

1° Dans l'insertion au *Bulletin des Annonces légales* obligatoires à la charge des Sociétés financières préalablement à toutes mesures de publicité, d'une notice contenant diverses énonciations et revêtue de la signature légalisée des émetteurs exposants, metteurs en vente, ou introducteurs, lesquels doivent être domiciliés en France.

2° Dans la reproduction de cette notice avec mention de son insertion sur les affiches, prospectus et circulaires et dans les annonces publiées par les journaux.

En outre, toute Société étrangère est tenue de publier intégralement ses statuts en langue française au *Bulletin des Annonces légales* et ce, avant toute émission publique, exposition, introduction et mise en vente en France ou dans les autres pays où la loi est applicable.

A ces mesures destinées à constater l'existence et la régularité de la Société, le législateur en a ajouté d'autres pour mettre le marché à l'abri des valeurs étrangères douteuses.

La loi du 31 mars 1916 interdit, en effet, aux sociétés, villes, gouvernements étrangers, d'introduire officiellement leurs titres sans une autorisation du ministre des Finances. Cette loi de circonstance, destinée à empêcher la sortie des capitaux nécessaires à la défense nationale s'est révélée excellente après la guerre pour protéger l'épargne. Elle a été modifiée par une loi du 31 décembre 1920 et introduite dans le Code des valeurs mobilières.

2° *Mesures de protection en faveur du Trésor.* — Le législateur a voulu protéger également le Trésor. Il a obligé les Sociétés à signer un engagement personnel de payer les taxes dans le cas où les garanties qu'elles ont été obligées de constituer en France viendraient à être défailtantes ou à s'épuiser. Cet engagement restant moral si la Société étrangère n'a pas d'avoirs en France, il est à craindre qu'elle ne cherche à échapper aux conséquences de son engagement dès qu'elle aura obtenu les avantages recherchés. Aussi pour renforcer les obligations contractées par la collectivité émettrice, on a imposé à cette dernière, soit la présentation d'un Représentant responsable, s'engageant personnellement à suppléer, le cas échéant, la Société défailtante, soit le dépôt

d'un cautionnement à la Caisse de Dépôts et Consignations.

Les décrets du 17 juillet 1857, 24 mai 1872 et 6 décembre 1872 n'avaient prévu, comme garantie, que la constitution d'un Représentant responsable. Les Sociétés étrangères trouvant difficilement des tiers pour assurer cette charge, eurent tendance à laisser leurs titres circuler clandestinement en France.

Pour remédier à ce mal, la loi du 13 avril 1898 a créé une autre garantie en permettant le dépôt d'un cautionnement.

L'une de ces deux garanties est obligatoire dans toutes les circonstances où une Société ou collectivité étrangère est tenue d'acquitter l'une des trois taxes, c'est-à-dire lorsqu'elle est obligatoirement soumise au régime de l'abonnement.

La règle est générale et une Société ne peut s'y soustraire, même si elle justifie de sa solvabilité en donnant d'autres garanties, non prévues par la loi (Jobit, *Régime fiscal des valeurs mobilières étrangères en France*, n° 126).

De plus, ces obligations frappent toutes les Sociétés ou collectivités étrangères, quelle que soit leur nationalité. Il n'en est autrement que s'il y a entre les nations étrangères et la nation française, un accord permettant à chaque État de poursuivre judiciairement dans l'autre le recouvrement de ses impôts (Wahl. *Journal de Droit international privé* 1899 page 919.)

a) *Le représentant responsable.* — Nous allons voir brièvement les conditions exigées de lui pour son agrément, puis la formation et la durée de son engagement ; et enfin, la nature juridique de cet engagement.

Le Représentant responsable qui peut être une per-

sonne physique ou morale doit avoir les qualités d'honorabilité, de solvabilité et la nationalité française.

L'Administration est très exigeante sur la question de solvabilité, ce en quoi elle a raison, puisqu'elle ne prend aucun gage.

Une difficulté s'est élevée au sujet de la nationalité du Représentant ; certains auteurs, parmi lesquels M. Wahl, relèvent des contradictions entre la loi du 17 juillet 1857, le décret du 24 mai 1872 et celui du 6 décembre 1872, mais l'Administration approuvée par la jurisprudence a estimé qu'il était hors de doute que le Représentant dût à la fois être Français et résider dans notre pays.

D'ailleurs si la véritable nationalité a été dissimulée à l'Administration, la décision ministérielle de nomination peut être rapportée et la Société doit constituer un nouveau Représentant. Si par contre, le Ministre a agi en connaissance de cause, sa décision reste valable.

Telles sont les conditions exigées du Représentant.

Pour que son engagement soit valable, il faut encore l'accomplissement de certaines formalités. Il doit être désigné personnellement dans l'acte par lequel la Société ou collectivité étrangère s'engage à acquitter les taxes.

Il contracte son engagement de payer les taxes et amendes dues par la Société ou collectivité qui l'a désigné sur papier timbré, signé et légalisé.

Si l'engagement émane d'une Société, elle doit y joindre ses statuts et un extrait de la délibération autorisant un administrateur à signer l'engagement. Cet engagement est pur et simple, sans condition ni réserve.

Enfin, le ministre des Finances ou le directeur géné-

ral de l'Enregistrement son délégué (décret 10 août 1896) doit donner son agrément.

D'après les textes, cet agrément semble devoir être exprès, mais la jurisprudence a admis le contraire (Seine, 28 décembre 1867).

Quant à la durée de l'engagement du Représentant responsable, on considère qu'elle n'est limitée que par la cessation des obligations de la Société étrangère envers le fisc français.

D'après la décision du ministre des Finances du 18 juillet 1879, et celle du 28 février 1880, la durée de cet engagement n'a, en principe, d'autre limite que celle de l'exigibilité des taxes.

Cette obligation était très lourde pour le Représentant, aussi le Trésor a admis que celui-ci pourrait se réserver dans son engagement, la faculté de résiliation en prévenant l'Administration six mois avant l'expiration de chaque période triennale (Instruction n° 2804).

Cette facilité était encore insuffisante, et le décret du 30 mars 1922 devait spécifier que le Représentant pourrait résilier son engagement en prévenant trois mois avant l'expiration de chaque période triennale.

En dehors de cette faculté de résiliation, certaines circonstances font cesser sa responsabilité, ce sont : son décès, sa faillite ou celle de la Société, et naturellement le terme prévu par le contrat.

Mais le Représentant ou ses héritiers restent tenus de payer les taxes échues à la date de ces événements ; ils ne sont libérés que pour l'avenir.

Cet engagement est donc une charge considérable vu son étendue et les conditions très rigoureuses de sa résiliation, car le législateur rend le Représentant respon-

sable de tous les droits et amendes dus en France à raison de l'abonnement.

Les lois de 1857 et 1872 ont cependant oublié de préciser une question qui a son importance : celle de la nature juridique du Représentant.

Certains auteurs, dont M. Jobit, ont déclaré que le Représentant responsable est « une caution qui garantit sur ses biens personnels le paiement des droits dus au Trésor par des collectivités ne possédant généralement pas en France de biens saisissables ». M. Wahl, par contre, estime qu'il est seulement mandataire.

Il semble que l'opinion de M. Wahl soit la plus juridique car elle explique tous les rapports existants entre le fisc, la Société et le Représentant.

Le fisc a une action directe contre le Représentant responsable qui a contracté envers lui un engagement personnel.

La Société étrangère reste débitrice envers le fisc car la désignation d'un Représentant ne supprime pas ses obligations ; quant au Représentant lui-même, il a un recours contre la Société, son engagement ne l'obligeant qu'à exécuter son mandat.

L'Administration n'a pas pris position, seuls les tribunaux se sont décidés. Le tribunal de la Seine, le 6 décembre 1902, a déclaré « que le Représentant français de Sociétés étrangères ne saurait, en aucune façon être assimilé à une caution : il est personnellement responsable des droits, et par suite, débiteur direct du Trésor ».

b) *Le cautionnement en numéraire.* — Avant la loi du 13 avril 1898, seule la constitution d'un Représentant responsable donnait aux Sociétés étrangères la possibilité d'introduire des titres, d'exploiter des biens ou de faire

des opérations en France. Ce régime rigoureux fut tellement nuisible au marché de Paris que la loi du 13 avril 1898 et le décret du 22 juin 1898 permettent à ces Sociétés de s'affranchir de l'obligation de faire agréer un Représentant responsable en déposant un cautionnement en numéraire.

Cette demande de constitution de cautionnement est rédigée sur papier timbré et accompagnée d'un exemplaire des statuts de la Société, en langue française.

Le montant du cautionnement est fixé par le Ministre qui peut déléguer ses droits au directeur de l'Enregistrement, d'après l'importance des taxes présumées exigibles pour une période de trois ans.

L'Administration doit être stricte dans la fixation du cautionnement, car le décret de 1898 lui interdit d'en exiger l'augmentation par la suite, même s'il est disproportionné aux taxes exigibles.

Par contre les Sociétés peuvent en demander la réduction s'il devient excessif; l'Administration est alors seule juge de sa décision.

Le versement des fonds est effectué en numéraire à l'exclusion de toute autre valeur, à la Caisse des Dépôts et Consignations, avec dépôt d'une copie de la décision fixant le montant du cautionnement et d'une déclaration visée par le directeur général de l'Enregistrement indiquant l'affectation spéciale de la somme déposée et contenant autorisation au profit de l'Administration de prélever sur cette somme les taxes de timbre, de transmission et sur le revenu ainsi que les amendes dues au Trésor.

Le récépissé que délivre la Caisse est remis au receveur de l'Enregistrement qui est chargé du recouvrement des taxes.

Le capital du cautionnement est seul affecté à la garantie des créances éventuelles du Trésor, mais l'Administration peut, le cas échéant, exercer une action de droit commun sur les intérêts des capitaux remis par la Caisse.

Ce cautionnement peut être réclaté par l'Administration sur production de la déclaration du directeur de l'Enregistrement indiquant le montant des taxes annuelles ainsi que des amendes dues.

Dans la pratique, l'Administration n'use de ce droit que lorsque les taxes et amendes arriérées absorbent presque entièrement le cautionnement.

Celui-ci peut être remboursé sur autorisation du directeur général de l'Enregistrement lorsque les titres ne circulent plus en France et que la Société a acquitté entièrement ce dont elle était redevable.

Ce remboursement peut d'ailleurs n'être que partiel. Les Sociétés ont le droit de substituer au Représentant responsable déjà agréé un cautionnement et réciproquement.

C) MODE DE LIQUIDATION ET DE PAYEMENT DES IMPOTS

1^o *Assiette*. — Alors que les Sociétés françaises acquittent les trois taxes sur la totalité de leurs titres, les Sociétés étrangères ne sont assujetties que dans la mesure où elles possèdent des titres abonnés en France.

Le chiffre de ces titres est fixé approximativement à une fraction de tous les titres existants. C'est la quotité imposable.

Cette quotité fixée d'après la loi du 23 juin 1857 et les décrets du 24 mai et 6 décembre 1872 par le ministre

des Finances, après l'avis d'une Commission dite Commission des valeurs mobilières, et après enquête de l'Administration. Cette Commission est composée :

D'un président de la Section des Finances du Conseil d'Etat, Président ;

Du Directeur général de l'Enregistrement ;

Du Directeur du Mouvement général des Fonds au Ministère des Finances ;

D'un Régent de la Banque de France ;

Du syndic des Agents de change près la Bourse de Paris ;

D'un Secrétaire qui a voix consultative.

L'Administration de l'Enregistrement fait une enquête en s'éclairant par les propositions de la Société et en recherchant dans les établissements de crédit le nombre de titres placés en France et à l'étranger et l'importance des coupons payés en France.

Le Ministre n'est pas lié par les avis de la Commission ; toutefois il se rallie en général à ses conclusions.

De plus, le décret de 1872 soumet l'Administration à certaines obligations.

La quotité imposable ne peut être inférieure à 1/10^e du capital pour les actions, et à 2/10^e pour les obligations.

Cette quotité fixée obligatoirement pour une période de trois ans peut faire l'objet d'une révision, à l'expiration de chaque période, à la diligence de la Société ou de l'Administration.

Depuis le décret du 30 mars 1922, le ministre des Finances détermine lors de chaque révision, la durée de la période à laquelle sera appliquée la quotité fixée sans que cette période puisse excéder trois ans.

La fixation de la quotité imposable doit avoir lieu avant tout recouvrement des taxes.

Si la Société ne demande pas cette fixation, elle peut avoir lieu d'office. Le Ministre est juge souverain en cette matière et sa décision échappe à tout recours.

Cependant cette quotité peut être révisée tous les trois ans. La demande de révision est faite quatre mois avant l'échéance de la période en cours ; cette révision ne porte effet que pour l'avenir.

S'il n'y a pas lieu à révision, la dernière fixation reste la même pour une période de trois ans en plus.

2° *Paiement.* — Quand l'assiette des impôts sur les valeurs étrangères abonnées est fixée, il n'y a plus de difficultés pour établir leur mode de liquidation et de paiement.

En vertu du principe d'équivalence, ces valeurs acquittent les trois taxes frappant les valeurs françaises et la perception s'effectue d'une façon identique.

Quelques différences seulement sont à signaler.

a) *Timbre* : Les Sociétés françaises ont le choix entre le paiement au comptant et le paiement par abonnement, tandis que les Sociétés étrangères sont obligées d'acquitter le droit de timbre par abonnement. Cette taxe a pour base le capital nominal initial majoré de la prime d'émission s'il s'agit d'actions.

Ce capital nominal est parfois exprimé en monnaie étrangère ; on tient alors compte du cours du change au jour de l'exigibilité de la taxe.

D'autre part, lorsqu'une Société abonne ses titres, on déduit, le cas échéant, de la quotité imposable, ceux qui ont supporté l'impôt au comptant.

Comme pour les Sociétés françaises, l'abonnement est

irrévocable ; toutefois deux tempéraments adoucissent cette règle :

D'abord la réduction du capital, s'opérant par diminution des titres, influe sur la fixation de la quotité imposable au cours de la révision.

Ensuite, les titres peuvent disparaître complètement en France sans être remplacés : la taxe n'est plus exigible même en cours de la période pour laquelle on a fixé la quotité imposable.

La loi de 1850 avait dispensé du droit de timbre, les Sociétés françaises qui, dans les deux dernières années n'avaient payé ni dividendes, ni intérêts. Les décrets du 25 mars 1868 et 25 janvier 1899 en ont dispensé également les Sociétés étrangères à une condition supplémentaire : celle de justifier qu'elles n'ont pu payer ni dividendes ni intérêts, en fournissant toutes pièces à l'appui.

Cette dispense dont bénéficient les actions et obligations françaises ne profite ici qu'aux actions.

b) *Transmission*. — La taxe annuelle est due sur les titres existant au dernier jour du trimestre qui précède chaque échéance. Elle est assise sur la valeur réelle du titre déterminée par le cours moyen pour les valeurs cotées en bourse, et par une déclaration estimative des parties, pour les valeurs hors cote.

Cette taxe est due sans distinction entre les titres nominatifs et les titres au porteur. La loi n'interdit d'ailleurs pas aux Sociétés étrangères de prendre à leur charge le droit de transmission.

Ces deux différences avec le régime des valeurs françaises s'explique par l'impossibilité pour le fisc de suivre les transferts réalisés sur des registres échappant à son contrôle et l'inutilité pour lui de favoriser les titres nominatifs.

Le tarif du droit de transmission est de 0 fr. 50 d'après la loi du 3 août 1926.

c) *Impôt sur le revenu*. — Cet impôt frappe les intérêts ou revenus des actions, obligations des Sociétés civiles, financières, industrielles, commerciales, et des obligations des départements, communes, établissements publics.

Les règles de perception sont les mêmes pour les titres étrangers à revenus payables en monnaie française que pour les titres français.

Mais si les revenus de ces titres sont payables en monnaie étrangère, l'impôt est assis sur le dividende évalué en monnaie française au cours du change.

Enfin s'il s'agit des revenus de valeurs à option de change, au choix du porteur, jusqu'à la loi du 22 mars 1924 on liquidait la taxe sur la base de la monnaie française ; ainsi tout coupon payé en monnaie étrangère échappait à la taxe du revenu sur la différence résultant du change.

D'après la loi de 1924, les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits de valeurs mobilières étrangères qui sont stipulés payables soit en francs, soit en monnaie étrangère, au choix du porteur, soit en or, peuvent être touchés en monnaie étrangère ; mais l'excédent de leur valeur en monnaie française, au cours du jour du paiement, sur leur montant nominal en francs français, supporte l'impôt sur le revenu. Cet impôt sur les bénéfices de change a été à l'origine, de 10 p. 100.

Le taux de cet impôt est celui des valeurs abonnées et l'acquittement en incombe aux intermédiaires qui effectuent le paiement en France ou aux propriétaires, usufruitiers domiciliés en France qui se font envoyer de l'étranger ou encaissent à l'étranger des produits taxables.

Après avoir passé en revue les différentes taxes payées

par les Sociétés étrangères et fait le rapprochement entre les deux régimes (valeurs françaises et valeurs étrangères abonnées), on remarque que les principales différences ne sont en réalité qu'accessoires.

a) En effet, les trois taxes ne sont perçues que sur la quotité fixée par le Ministre et non pas sur tous les titres de la Société étrangère, simple règle de justice.

b) D'autre part, le droit de timbre ne peut être acquitté au comptant, le droit de transmission au contraire est toujours exigible annuellement sans distinction entre les titres nominatifs et les titres au porteur.

Théoriquement le principe d'équivalence semble donc respecté. Mais cette égalité n'est qu'apparente tant par l'arbitraire de la quotité imposable que par l'incertitude de l'importance des charges trop considérables pesant sur les valeurs abonnées.

SECTION III. -- Sociétés étrangères assujetties à l'impôt sur le revenu en raison des biens qu'elles possèdent en France ou des emprunts qu'elles y contractent.

Avant de passer à l'étude du régime des valeurs non abonnées, il faut examiner la situation des sociétés qui possèdent des biens en France ou qui y font des opérations.

A) LEUR DÉTERMINATION

Quoique leurs titres ne circulent pas dans notre pays, elles doivent cependant la taxe sur le revenu suivant une quotité du capital social fixée par le ministre des Finances (décret du 6 décembre 1872). Ce décret entend le mot BIEN d'une façon très large ; il vise les biens meubles ou

immeubles, fonds de commerce, agences, portefeuille, etc...

Seulement pour déclancher l'impôt, la loi exige que ces biens se rapportent à l'objet même de la Société, qu'ils soient donc employés aux besoins de son commerce ou de son industrie. S'ils ne sont qu'un placement de fonds, ou s'ils ne sont pas exploités par elle, la taxe n'est pas exigible.

Ainsi la participation d'une Société étrangère dans une Société française ne sera assujettie que si le but de la Société étrangère est d'assurer en France le développement de sa propre industrie. La preuve en est donnée par de nombreuses décisions judiciaires :

Société anonyme belge : Les Filatures du Nord (Lille, 22 octobre 1926, *Revue de l'Enregistrement* n° 8.480) ;

Société suisse : (Marseille 28 juin 1927, *Revue de l'Enregistrement* n° 8.698).

Société américaine — Boston Blacking Cy (Pontoise 1^{er} février 1928. *Revue Enregistrement* n° 8.734).

D'ailleurs l'Administration a toujours différencié les achats par une Société étrangère, d'actions d'une entreprise française dans laquelle la Société acquéreur ne prend aucune part (dans ce cas la taxe ne peut être réclamée puisque la Société étrangère ne fait pas d'exploitation active), et les participations dans des entreprises dont la collectivité dirige les travaux ou sur lesquels elle exerce sa propre action (Annecy, 18 janvier 1912. Cassation 29 juillet 1913).

La possession de biens en France rend les Sociétés étrangères, débitrices de la taxe sur le revenu au même tarif que les Sociétés françaises même en l'absence de toute installation matérielle en France (loi 13 avril 1898). (Cassation, civile, 2 décembre 1908). La Banque foncière

du Jura qui avait des créances et des immeubles a été de ce fait astreinte à payer la taxe.

B) FORMALITÉS

Ces Sociétés doivent déposer préalablement à leur établissement en France, au bureau de l'Enregistrement du lieu où s'est produit le premier fait générateur de l'impôt, un exemplaire certifié de leur acte d'association. Elles doivent en outre faire agréer un Représentant français personnellement responsable ou réaliser un cautionnement en numéraire.

Si ces Sociétés font en outre circuler des titres en France, elles doivent souscrire des engagements distincts et faire agréer des Représentants différents pour leurs biens et pour leurs titres (Maguéro T. A. *Valeurs mobilières étrangères*, n° 219).

C) ASSIETTE ET PAIEMENT DE LA TAXE

La taxe est assise sur les revenus distribués par la Société à ses actionnaires et à ses obligataires. Elle n'est exigible que sur une quotité de ces revenus fixée, comme pour les titres abonnés, par le ministre des Finances, après avis de la Commission des valeurs mobilières, mais aucun minimum n'est prévu. Pour déterminer cette quotité, on tient compte des biens situés en France, du personnel et des bénéfices français, et on compare avec les éléments correspondants de l'exploitation à l'étranger. Si la Société a toute son exploitation en France, la quotité imposable est fixée à la totalité du capital.

En aucun cas on ne tient compte de la productivité des biens français de la Société.

Quant aux Sociétés dont les titres circulent en France et qui y possèdent des biens ou y font des opérations, la quotité imposable est la même que celle relative au paiement des deux autres droits. Cependant si la valeur des biens en France a une quotité supérieure à celle de l'actif entier, la taxe est payable d'après cette dernière quotité, même en ce qui concerne les titres.

Ainsi le régime des Sociétés ayant des biens en France ou y faisant des opérations se rapproche beaucoup de celui des Sociétés étrangères dont les titres circulent en France.

Il en est de même du régime des Sociétés étrangères contractant des emprunts en France ; la taxe est réclamée sur les intérêts de ces emprunts.

Un arrêt du 30 mars 1914 de la Cour de cassation estime, en effet, « que la législation a entendu établir une égalité fiscale absolue entre les valeurs étrangères et les valeurs françaises, et par suite, soumettre à la taxe des revenus de tous les emprunts émis en France au profit des Sociétés étrangères ». Cette taxe avancée au Trésor par les Sociétés est liquidée d'après le même tarif que la taxe sur les valeurs françaises.

Quant aux emprunts contractés à l'étranger par des Sociétés étrangères, exploitant des biens ou faisant des opérations en France, ils sont taxables en raison de ces biens exploités ou de ces opérations. Une quotité imposable est fixée pour ces emprunts. Dans cette limite elles sont assimilées aux Sociétés françaises.

Le régime que le législateur a donné à toutes ces Sociétés se justifie très aisément, les capitaux étrangers engagés en France dans une exploitation ne pouvant être traités plus favorablement au point de vue fiscal que les capitaux français.

Par contre, le système d'imposition a été sujet à critique. Pourquoi appliquer au montant total de la distribution, la quotité fixée après comparaison des capitaux employés en France et ceux qui sont employés à l'étranger ? N'aurait-il pas été préférable de ne taxer que les profits réalisés dans notre pays ?

En réalité, il était difficile d'appliquer un autre mode de taxation car la répartition ne correspond pas exactement aux gains, et la perception de la taxe atteint le bénéfice obtenu par le porteur et non par la collectivité.

SECTION IV. — Régime des valeurs non abonnées.

A) CARACTÉRISTIQUES

Sous le régime antérieur à la loi du 31 juillet 1929, le système de l'abonnement était la règle normale, puisqu'il était obligatoire pour les Sociétés ou collectivités qui voulaient placer leurs titres sur le marché français. Mais à côté de ces titres abonnées, on en trouvait un grand nombre qui ne l'étaient pas. Les causes en sont nombreuses.

Tout d'abord, pour les titres de certaines Sociétés étrangères, on n'a jamais relevé de faits générateurs d'impôts personnels à ces Sociétés. Ces titres ont été introduits dans notre pays par achat en bourse étrangère, ou recueillis par succession, et leur négociation s'effectue en dehors de la participation des Sociétés.

D'autre part, beaucoup d'entre elles, après avoir abonné leurs titres n'ont plus effectué le paiement des taxes : le Représentant responsable ayant dénoncé son engagement à temps, ou le cautionnement étant épuisé, à défaut

de versement des taxes, l'Administration a considéré qu'il n'y avait plus abonnement.

Enfin, le groupe des titres de rente et effets publics des Gouvernements étrangers n'est pas soumis à l'abonnement, par courtoisie internationale et par respect de l'indépendance des États.

Tous ces titres forment la catégorie des valeurs étrangères non abonnées.

Avant d'examiner les impôts qui les frappent, il faut mettre en relief les privilèges que le législateur a accordés aux fonds d'État.

Les fonds d'État sont les titres de rente, emprunts et tous autres effets publics des Gouvernements étrangers. Ce sont ceux dont le Trésor public de l'État intéressé se reconnaît personnellement débiteur et dont il s'oblige à effectuer le service.

Lorsque cet État est indépendant, les titres émis par lui sont sans conteste, des fonds d'État. Mais en cas d'émission par des collectivités dépendantes d'une même nation, il faut rechercher si ces collectivités forment de simples provinces ou si elles constituent des États réunis sous un lien fédéral. Pour en faire le critérium, il faut savoir si elles exercent une souveraineté propre. Dans l'affirmative leurs titres sont des effets publics de Gouvernement. Sinon, ce ne sont que des titres de provinces étrangères soumis au même régime fiscal que les valeurs des Sociétés étrangères (Maguéro, *Valeurs mobilières étrangères*, n° 404).

Ainsi les emprunts des provinces de la République Argentine ou de la République du Brésil ont été reconnus comme des fonds d'État, car ces provinces sont administrées par des Chambres de District exerçant des pouvoirs législatifs étendus.

Par contre, les obligations du royaume de Galicie considéré comme une simple division administrative de l'Empire d'Autriche-Hongrie, n'ont pas ce caractère.

Parfois, l'émission est faite par l'intermédiaire d'une Société qui contracte un engagement personnel. Il faut alors rechercher si l'État est débiteur direct de l'emprunt, la Société n'assumant qu'une garantie complémentaire, ou si la Société est débitrice et l'État simplement garant.

On a considéré ainsi comme fonds d'État, des obligations des Chemins de fer de Victor-Emmanuel, tandis qu'on range dans la catégorie des titres de Sociétés étrangères les titres de la Banque de l'État de Fribourg (Suisse) parce que cette Banque constitue un établissement indépendant de l'État.

L'intérêt de cette distinction est important. Avant la loi de 1929 l'inscription à la cote officielle des titres des Sociétés étrangères constituait, par le fait même, la preuve du paiement du droit de timbre, l'admission à cette cote rendant l'abonnement obligatoire, tandis que les fonds d'État étrangers étaient admis à la cote officielle sans considération du paiement de l'impôt.

A cette différence appréciable s'en ajoutent d'autres que nous allons voir en étudiant le droit de timbre au comptant.

B) IMPÔTS

Les valeurs étrangères non abonnées, fonds d'État compris, sont assujetties aux trois impôts de timbre, de transmission et sur les revenus, comme les valeurs françaises, mais les taux et les modes de perception sont différents.

Nous examinerons d'abord les conditions d'exigibilité puis la liquidation et le paiement de ces droits.

1^o *Droit de timbre.*

a) *Conditions d'exigibilité.* — La loi du 13 mai 1863 pour les fonds d'État et celle du 3 mai 1872 pour les autres valeurs étrangères organisèrent la perception du droit de timbre ; elles furent modifiées par la loi du 28 décembre 1895, par celle du 31 décembre 1907 et enfin par la loi du 29 mars 1914.

Les faits générateurs d'impôts sont plus nombreux pour les fonds d'État puisque les opérations rendant l'abonnement obligatoire pour les Sociétés et collectivités étrangères, n'entraînent pour eux que l'exigibilité du droit de timbre au comptant.

L'article 44 de la loi du 29 mars 1914 dit en effet : « Les « titres ou les certificats provisoires de titres émis, sous- « crits, exposés en vente ou introduits sur le marché en « France, les nouveaux titres délivrés après conversion, « ne peuvent être remis aux souscripteurs, preneurs, « acheteurs, ou possesseurs, sans avoir préalablement « acquitté le droit de timbre fixé par les deux articles « qui précèdent », et l'article continue ainsi : « l'émission, « la mise en souscription, l'exposition en vente, l'introduction sur le marché, le remboursement ou la conversion des titres des Gouvernements étrangers ne peuvent être annoncés, publiés ou effectués en France sans qu'il ait été fait dix jours à l'avance, au bureau de l'Enregistrement, une déclaration de la date à mentionner dans l'avis ou l'annonce » (art. 21, décret de Codification du 28 décembre 1926).

Ainsi en dehors des cas où les fonds d'État sont imposés

spécialement en raison de leur impossibilité d'être abonnés, certains faits les assujettissent ainsi que les autres valeurs non abonnées, à l'impôt ; ce sont la négociation, l'exposition en vente, le remboursement ou le transfert, l'énunciation dans un acte.

Par négociation il faut entendre toute transaction opérée en bourse, en coulisse, ou hors cote.

L'exposition en vente consiste dans l'exposition de titres dans les vitrines, boutiques et comptoirs de changeurs (Instruction n° 2.445. Maguéro, *Valeurs mobilières étrangères*, 311).

Quant au remboursement et au transfert, ils constituent deux causes nouvelles d'exigibilité du droit de timbre au comptant qui ne figurent pas dans la loi du 28 décembre 1895. Tandis que le service financier consiste à établir un Représentant ou un mandataire pour effectuer les remboursements et transferts, et forme une cause d'abonnement obligatoire, la loi de 1914 a visé seulement le remboursement fait par un changeur sans mandat de l'établissement émetteur et le transfert par voie d'endossement d'un titre à ordre.

Par application de cette distinction résultant d'une solution de l'Administration du 28 décembre 1920, on a décidé sous l'empire de la loi de 1898 que l'opération d'ensemble, unique et isolée par laquelle une Société étrangère rachète simultanément en vue de leur amortissement immédiat toutes ses obligations existant en France, ne rend exigible sur ces titres que le droit de timbre au comptant en vertu de l'article 45 de la loi du 29 mars 1914, ce fait ne pouvant être assimilé à un service financier de remboursement qui implique nécessairement une continuité d'opérations du même ordre.

Cette distinction est discutable car il s'agit là d'une opération isolée, mais émanant directement de la Société étrangère.

On ne voit pas comment le remboursement ou le transfert d'un titre pourrait être le fait d'un tiers étranger à la Société qui a émis ce titre et ne pas engager celle-ci.

Enfin, un nouveau fait générateur est l'énonciation d'un titre étranger dans un acte ou écrit soit public soit sous seing privé.

Elle donne toujours ouverture au droit de timbre, qu'elle corresponde ou non à une négociation ou à une circulation effective de ces titres en France, et sans qu'il y ait à distinguer suivant la nature de l'acte contenant énonciation (acte notarié, sous seing privé, judiciaire, extrajudiciaire).

Mais on ne considère pas comme *actes*, les écritures domestiques, les annonces de journaux, les prospectus d'émission, les bordereaux d'agents de change, les déclarations de succession et les récépissés de dépôt dans les banques.

Dans ces cas, l'énonciation ne donne pas lieu à impôt.

Les titres étrangers non abonnés, peuvent être énoncés également dans un inventaire sans être timbrés, mais ils doivent l'être une fois l'inventaire fait, dans un délai donné (loi du 31 décembre 1907). Dans tous les autres actes (partages, testaments, jugements, contrats de mariage, etc.) ils doivent être timbrés pour être énoncés.

b. *Liquidation et paiement.* — Le droit de timbre toujours payé au comptant était fixé en 1926 à 4 p. 100 sans décime, de la valeur nominale de chaque titre ou coupure considéré isolément, mais sans minimum et quelle que fût la valeur réelle.

Toutefois pour les fonds d'État cotés officiellement et dont le cours moyen pendant l'année précédente est tombé au-dessous des $3/4$ du pair, la perception s'effectue sur la valeur négociable déterminée par ce cours moyen (loi 29 mars 1914, art. 20, décret 28 décembre 1926).

La liste de ces valeurs est publiée chaque année par les soins de l'Administration.

La valeur nominale prise comme base pour les actions est la valeur initiale, mais on ne tient pas compte de la prime d'émission. Si le capital du titre est libellé en monnaie étrangère, sa valeur est déterminée par une déclaration des parties sur la base du cours du change au jour du fait générateur de l'impôt pour les titres des Sociétés étrangères. En ce qui concerne les fonds d'État, leur valeur en monnaie étrangère est convertie en monnaie française, annuellement, par décret (loi 13 mai 1863, art. 6).

Si le capital est exprimé à la fois en monnaie française et en monnaie étrangère, il faut faire une distinction entre les obligations et les actions.

Pour les obligations, le droit de timbre doit être liquidé d'après la valeur exprimée en monnaie française lorsque le titre est remboursable en France et à change fixe. La valeur nominale doit être appréciée seulement d'après sa valeur de remboursement en France.

Par contre, lorsque le titre a été stipulé remboursable en France à un change variable, la taxe est liquidée d'après la valeur exprimée en monnaie étrangère convertie en francs d'après le cours du change.

Pour les actions, il semble résulter des solutions de l'Administration (Solution 28 novembre 1924, Société Est Asiatique Danois. Solution 30 mars 1922 Société Romana) que les actions étrangères non abonnées ne

paient le droit de timbre que sur la valeur nominale exprimée dans la monnaie étrangère.

Lorsqu'enfin, un titre étranger est libellé en franc or (avant la loi monétaire du 25 juin 1928) l'Administration de l'enregistrement estime qu'elle ne peut percevoir le droit de timbre sur une somme plus élevée que celle indiquée sur ce titre.

Une autre difficulté a été soulevée quant au droit de timbre sur les titres renouvelés. La solution d'Administration du 12 décembre 1921 affirmant le principe d'équivalence entre les valeurs françaises et les valeurs étrangères abonnées, n'accorde pas la gratuité du timbrage aux titres non abonnées renouvelés.

Ces titres tombent sous l'application de la règle générale d'après laquelle l'impôt est dû sur chaque titre créé sans qu'il puisse y avoir compensation avec les droits perçus sur un titre antérieur. Le droit de timbre est toujours considéré comme un impôt de consommation.

Nous verrons plus tard qu'une décision du ministre des Finances du 14 juin 1928 est revenue sur cette interprétation, mais l'Administration a toujours appliqué le timbrage gratuit aux titres définitifs substitués à des certificats provisoires timbrés (art. 2, loi 25 mars 1872 pour les Fonds d'État étrangers, art. 4, loi 27 décembre 1895 pour les autres valeurs).

D'autre part, l'Administration consent par courtoisie internationale au timbrage gratuit des fonds d'État, délivrés en renouvellement par suite d'une opération d'ensemble intéressant directement l'État étranger et à condition qu'il n'y ait aucune modification d'un des éléments essentiels du titre.

Le droit de timbre au comptant d'après la loi du 25 mai

1872, et celle du 28 décembre 1895 peut être satisfait au moyen du visa pour timbre ou par l'apposition soit du timbre extraordinaire, soit d'un timbre mobile qui n'a jamais été créé.

Notons que d'après la loi du 29 mars 1914, les contraventions à cette loi sont punies d'une amende de 5 p. 100 (8 p. 100 décimes compris) en principal de la valeur nominale des titres émis exposés en banque, mis en souscription, négociés, introduits en France, remboursés, convertis, cotés ou énoncés dans les actes, sans que cette amende puisse être inférieure à 100 francs en principal.

Tous les contrevenants (possesseurs, émetteurs, officiers publics ou ministériels) sont solidaires pour le recouvrement des droits dus et amendes. Naturellement les Gouvernements étrangers dont les titres émis en France ne sont pas timbrés ne sont passibles d'aucune amende, seuls les intermédiaires qui ont réalisé l'emprunt pour le compte de l'État étranger sont en faute (Wahl, *Régime fiscal des valeurs mobilières*, t. II, n° 3.115).

2. *Droit de transmission.* — Le droit de transmission n'est pas prévu pour les valeurs étrangères non abonnées. Une majoration du taux de l'impôt sur le revenu en tient lieu. Seulement en cas de mutation, constatée par acte soumis à l'Enregistrement, on applique les tarifs ordinaires déterminés par la nature du titre. Le tarif est de :

0 fr. 80 pour les actions ;

0 fr. 50 pour les obligations et rentes amortissables ;

3 p. 100 pour les rentes perpétuelles.

3. *Impôt sur le revenu.* — La loi du 29 juin 1872 n'avait imposé que le revenu des valeurs françaises et des valeurs étrangères abonnées. Elle avait passé sous silence les titres

des Sociétés étrangères non abonnées et les fonds d'État étrangers.

Le législateur avait voulu ménager les susceptibilités internationales. D'autre part, pour payer l'indemnité de guerre à l'Allemagne, il fallait se procurer de l'argent, soit en plaçant des rentes dans le portefeuille étranger, soit en favorisant l'entrée en France des valeurs étrangères reçues par l'Allemagne, comme monnaie de paiement (Allix et Lecerclé, *Impôt sur le revenu*, p. 300).

Cet avantage réservé aux valeurs non abonnées devint bientôt injustifié, car ces valeurs étaient de plus en plus attirées en France, et elles accaparaient toutes les ressources de l'Épargne.

Pour rétablir l'égalité entre les deux catégories de valeurs étrangères, la loi du 29 mars 1914 assujettit les titres des Sociétés non abonnées et les fonds d'État à la taxe sur le revenu, qui, à l'avenir, devait frapper les dividendes, intérêts, arrérages payés en notre pays ou touchés à l'étranger par des personnes domiciliées en France. On doit donc envisager deux cas :

- a) Paiement en France ;
- b) Paiement à l'étranger.

a) *Paiement en France.*

Conditions d'exigibilité. — La loi du 29 mars 1914, articles 31 et 34, assujettit à la taxe, les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits :

1° des actions, parts de fondateur, parts d'intérêt, commandites, obligations et emprunts de toute nature des Sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces et établissements publics étrangers qui ne sont pas soumis en France au régime de l'abonnement ;

2° des rentes, obligations et autres effets publics des Gouvernements étrangers.

Ce texte a une portée générale. Il n'y a pas de distinction à faire suivant la nature des titres créés pour le paiement des produits (coupons, chèques, etc...) ou suivant qu'il en a été créé ou non. Il n'y a pas à considérer non plus la consistance des produits distribués, ni l'origine de ces produits ou la forme des titres (titres au porteur ou titres nominatifs). Mais la taxe ne s'applique qu'aux produits formant bénéfice pour les porteurs, en ce qui concerne les obligations des Sociétés et fonds d'État ; elle n'atteint pas les remboursements de capital.

Par contre, cette règle ne s'applique en faveur des actions, parts d'intérêt et commandites des Sociétés étrangères que lorsqu'il s'agit de remboursements effectués en fin de Société, ou de réduction du capital social. (Maguéro, n° 487).

Une autre exception à la règle vient d'une décision du ministre des Finances du 22 août 1914 qui exempte les lots et primes de remboursement.

Cette taxe sur le revenu est retenue ou avancée, le cas échéant, par « quiconque fait profession ou commerce de recueillir, encaisser, payer, acheter ou négocier les coupons, chèques ou tous autres instruments de crédits créés pour le paiement des dividendes, intérêts, arrérages ou produits quelconques ». Cette énumération vise donc toute personne faisant habituellement, ou accidentellement des opérations de paiement des coupons.

Pour assurer le contrôle du fisc, les assujettis exerçant le commerce indiqué précédemment, doivent en faire la déclaration au bureau de l'Enregistrement de leur rési-

dence avant toute opération (loi 29 mars 1914, art. 35. Décret 28 décembre 1926, art. 61).

Ils sont astreints en outre à tenir deux registres sur papier non timbré, cotés et paraphés, suivant l'article 11 du Code de commerce, sur lesquels ils doivent inscrire, jour par jour, sans blanc ni interligne, toutes les opérations de paiement ou de négociation de coupons. Sur le premier, ils mentionnent les opérations ayant donné lieu de leur part à retenue ou avance de l'impôt, ou ayant nécessité la production d'un affidavit; sur le deuxième, on inscrit les transmissions ultérieures des coupons ayant déjà donné lieu à la retenue ou à l'avance de la taxe.

Les assujettis ont droit à une remise sur le montant des prélèvements d'impôts à raison de 0 fr. 50 sur 100.000 francs et de 0 fr. 375 au-dessus (décret 14 décembre 1920) : quant à la personne qui demande le paiement, elle doit déposer en même temps, et à l'appui de sa demande, un bordereau daté mais non signé, elle peut en exiger un récépissé.

Si les assujettis négocient en France des coupons sur lesquels l'impôt a déjà été retenu, soit par eux-mêmes, soit par un précédent intermédiaire, ils doivent joindre à l'appui de chaque transmission un bordereau daté et signé.

Nous avons vu quelles étaient les opérations donnant lieu à retenue et les conditions de cette retenue, mais il y a des cas où elle n'a pas lieu :

a) Lorsqu'elle a déjà été faite par un intermédiaire qui a acquitté l'impôt ;

b) Lorsque le paiement est fait par l'établissement chargé du service financier des titres à un intermédiaire qui a payé le coupon à un porteur ayant présenté un affidavit (art. 8, décret 21 juin 1914) ;

c) Lorsque le paiement est fait à un étranger domicilié et résidant à l'étranger et qui produit un affidavit.

L'affidavit est une déclaration écrite par laquelle le porteur de coupons indique :

1° Qu'il est de nationalité étrangère ;

2° Qu'il est domicilié à l'étranger et y réside ;

3° Qu'il ne fait ni profession, ni commerce de recueillir, encaisser, payer ou négocier des coupons de valeurs mobilières ;

4° qu'il est propriétaire ou usufruitier des titres dont les coupons sont détachés ;

5° La nature, le nombre et la valeur des coupons.

Cette déclaration est datée, signée par lui et certifiée exacte par l'agent diplomatique ou consulaire français dans la circonscription duquel réside le déclarant (art. 11, décret 21 juin 1914).

L'affidavit est déposé au moment de la demande de paiement des coupons et n'est valable, en principe, que pour le paiement en vue duquel il est déposé. Il ne peut porter que sur ces coupons échus depuis moins d'un an au jour de sa date.

Naturellement les États étrangers, les souverains et agents diplomatiques sont exonérés du paiement de la taxe. Par contre, par D. M. F. du 27 février 1915, les agents consulaires étrangers ne profitent pas de cette dispense, car ils n'ont pas le privilège de l'exterritorialité.

Liquidation. — La taxe fixée à 25 p. 100 par la loi du 23 août 1926 est liquidée sur la valeur brute du coupon sans escompte ni commission, sous déduction seulement des impôts établis dans le pays étranger où les titres ont été créés et dont le paiement incombe au porteur du coupon.

D'autre part, la valeur du coupon libellé en monnaie étrangère est d'après D. M. F. du 21 juillet 1924, convertie en monnaie française d'après le cours officiel du change de la devise étrangère, au jour du paiement.

Contraventions. — Les contraventions à l'article 35 de la loi de 1914 (faute de déclaration d'existence, encaissement, paiement), sont constatées par des procès-verbaux, donnent lieu à des poursuites correctionnelles et sont punies d'une amende de 100 à 1.000 francs, en plus du quintuple droit sur les coupons, chèques, et instruments payés sans retenue d'impôt (article 38, loi 1914).

Si le défaut de déclaration d'existence est constaté à l'égard d'une personne n'ayant pas d'établissement en France, cette personne est passible de six mois à un an de prison, et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs.

Quant aux contraventions à l'article 36 (extraits non déposés, bordereaux de négociation non établis), elles sont punies d'une amende de 100 à 10.000 francs.

b) *Paiement à l'étranger.*

Modes de paiement. — Le fait pour les porteurs de titres étrangers (propriétaires ou usufruitiers) d'être domiciliés en France quelle que soit leur nationalité, les rend passibles de la taxe sur le revenu lorsqu'ils se font envoyer ou encaissent à l'étranger, soit directement soit par un intermédiaire, les dividendes, intérêts, arrérages ou tous autres produits de ces valeurs.

Dans ce cas le fisc est presque désarmé, car au lieu de se trouver en face de Sociétés ou de banquiers responsables, il n'a plus devant lui que les porteurs de coupons et la perception de l'impôt est de ce fait même, moins bien assurée.

Deux modes de paiement sont prévus :

L'apposition de timbres mobiles ;

Déclarations au bureau de l'Enregistrement.

Les porteurs de coupons paient l'impôt en faisant apposer chaque année au moment du détachement du premier coupon annuel sur le titre même, un timbre mobile représentant le montant de la taxe afférente au revenu total de l'année en cours. Les coupons sont oblitérés par inscription de la date d'apposition.

Le second procédé de paiement est la déposition au bureau de l'Enregistrement dans les trois premiers mois de chaque année d'une déclaration des coupons encaissés pendant l'année précédente et l'acquiescement de la taxe d'après cette déclaration qui peut d'ailleurs être verbale (ces deux moyens conservent le secret de l'identité du porteur).

Pénalités. — Comme le fisc a très peu de moyens à sa disposition pour exercer son contrôle, les contraventions sont réprimées sévèrement.

D'après l'article 37 de la loi du 29 mars 1914 « le propriétaire ou usufruitier de valeurs étrangères non abonnées qui encaisse directement des coupons étrangers sans acquitter l'impôt, est puni d'une amende égale au quintuple des sommes dont le Trésor a été privé pour chacune des années antérieures à celle de la découverte de l'infraction, sans toutefois que le droit de répétition puisse s'étendre à plus de dix ans ».

CHAPITRE II

MOTIFS DE RÉFORME

Par le jeu du mode d'imposition des valeurs mobilières étrangères dont nous avons exposé l'esprit et le mécanisme dans le chapitre précédent, le législateur avait entendu faire supporter aux valeurs en question des charges fiscales équivalentes à celles qui frappaient les valeurs françaises. Mais ce dessein, qu'inspirait un principe de justice, n'a été réalisé qu'apparemment, tant les difficultés d'application du système et les erreurs d'interprétation parfois choquantes de ses règles ont été nombreuses.

Les parlementaires et les économistes se sont préoccupés de la médiocrité d'un régime qui constituait un obstacle, à l'entrée des bonnes valeurs étrangères sur notre marché, sans gêner l'introduction des titres de second ordre.

Nous verrons donc, dans ce chapitre, quelles ont été les principales critiques qu'on a adressées au mode de taxation des valeurs mobilières étrangères et ensuite quelles ont été les réformes proposées depuis 1900.

SECTION I. — Critiques.

- A) Critiques du système de l'abonnement ;
- B) Critiques du régime des valeurs non abonnées ;
- C) Critiques générales de l'imposition des valeurs mobilières étrangères.

A) CRITIQUES DU SYSTÈME DE L'ABONNEMENT

C'est surtout au régime de l'abonnement que l'on fait des reproches.

Les Sociétés étrangères importantes ayant besoin de fonds pour accroître leurs exploitations, devaient faire abonner leurs titres, si elles voulaient avoir aisément des capitaux français.

Avant 1914, elles acceptaient bénévolement les taxes françaises, car le marché de Paris fournissait des capitaux à meilleur compte que tous les autres marchés étrangers. Depuis la guerre, la situation s'est renversée ; le marché de Londres est de plus en plus important, et certains marchés continentaux peuvent également concurrencer dangereusement la place de Paris dans toutes les opérations dont l'importance n'est pas considérable, si bien que les Sociétés étrangères craignant les conditions trop onéreuses et surtout les charges aléatoires de l'abonnement préfèrent lancer leurs titres sur d'autres places que la nôtre.

Il est certain que pour le Trésor comme pour les tiers, l'abonnement n'a que des profits. Il assure en effet au fisc des rentrées faciles et régulières, et aux porteurs tous les avantages attachés aux valeurs françaises.

Entre ces deux parties, fisc et porteurs privilégiés, les Sociétés subissent par contre de gros inconvénients, sans que la cotation en Bourse, donc « le classement » de leurs titres introduits soit une compensation suffisante.

Le premier reproche que fit M. Caillaux en 1905 au régime de l'abonnement, fut l'incertitude dans laquelle se trouvait une Société, au moment de s'abonner, quant aux obligations fiscales qu'elle aurait à assumer.

Cette incertitude dépend du pouvoir qu'a le Ministre

de fixer arbitrairement la quotité imposable (Wahl, *Revue Pol. et Parlem.*, décembre 1907). Fixation d'autant plus rigoureuse qu'elle est faite pour un délai de trois ans (avant 1922). Il est donc impossible de faire une révision dans l'intervalle, même si une partie des titres comprise dans la quotité imposable est rapatriée dans le pays d'origine, la Société abonnée continuant à payer la taxe d'après la quotité entière.

Il est vrai que par un décret du 30 mars 1922, le ministre des Finances a l'autorisation de fixer les époques de révision, mais ce pouvoir arbitraire laisse encore les Sociétés dans le plus grand embarras.

Au moment de la révision, un autre problème se pose pour la Société intéressée ; non seulement elle risque de ne pas voir diminuer la quotité imposable, en cas de réexportation de titres, mais elle est encore exposée à des relèvements importants d'impôts, autre cause d'appréhension pour elle.

Le régime de l'abonnement est également plein d'injustice lorsqu'il oblige les Sociétés à abonner leurs titres d'après une quotité qui ne doit pas descendre au-dessous d'un certain minimum : 1/10^e pour les actions, 2/10^e pour les obligations.

Alors que le marché français s'appauvrit davantage cette règle devient trop sévère.

Un autre inconvénient a été signalé aussi depuis longtemps ; c'est l'impossibilité pour la Société émettrice de récupérer les taxes qu'elle paie en France sur les porteurs français. Comme elle ne peut connaître l'origine des coupons, il faut passer ces taxes par profits et pertes, si bien que ce sont, en définitive les porteurs étrangers qui en supportent le poids.

Nous ne ferons qu'un léger jeu, une lacune du régime de l'abonnement qui ne fait aucune différence entre les titres étrangers au porteur et les titres nominatifs. Tous les titres abonnés sont soumis à la taxe annuelle de transmission, charge très pesante et profondément injuste qui sera en partie supprimée par la loi du 31 décembre 1927.

Un tel régime ne pouvait qu'être néfaste et contraire aux intérêts du pays.

Si les Sociétés de premier ordre consentaient volontiers à placer leurs obligations sur notre marché, vu le bas taux de l'argent, elles étaient assurées de trouver des fonds à meilleures conditions dans leur pays d'origine, ou sur d'autres marchés plus accueillants (Angleterre, Hollande, Allemagne) pour accroître leur capital.

Seuls frappaient à la porte de notre marché les titres douteux dont l'introduction en Bourse faisait le profit des spéculateurs avertis.

Enfin, le coût élevé du timbre au comptant, et surtout de l'abonnement avait pour résultat de faire coter sur le marché de Paris des tranches spéciales alors que d'autres marchés recueillaient le reste de l'émission. Ce cloisonnement était encore pour le porteur français le sujet d'une perte en cas de revente à l'étranger par suite de disparition de la surprime établie à l'origine sur la tranche cotée à Paris.

En conclusion, le régime de l'abonnement jouait comme un « filtre à rebours », écartant les bonnes valeurs pour laisser passer les mauvaises.

B) CRITIQUES DU RÉGIME DES VALEURS NON ABONNÉES

La loi du 31 mai 1916 avait soumis à l'autorisation

ministérielle toutes émissions ou introductions sur le marché de valeurs françaises ou étrangères.

La loi du 31 décembre 1920 a rapporté cette mesure en ce qui concerne les valeurs françaises, mais elle l'a laissé subsister à l'égard des valeurs étrangères.

Cette autorisation ministérielle n'étant, en général, donnée qu'aux Sociétés de second ordre, par suite du dédain marqué par les bonnes Sociétés pour le régime de l'abonnement, les actions de bonne qualité se réfugiaient sur le marché hors cote.

Quant aux fonds d'État, ils étaient cotés officiellement sans être abonnés, mais les États comparaient toujours les conditions offertes par différents marchés.

Comme le droit de timbre au comptant était en général plus réduit sur les autres places qu'à Paris, ils préféraient introduire leurs titres sur celles-la.

Quelques États, il est vrai, s'adressaient encore à nous, mais c'était pour des raisons politiques (Russie, Serbie) ou par suite de l'importance de l'émission (Japon).

D'autres États dont le crédit était douteux et dans l'impossibilité de trouver les fonds ailleurs, acceptaient la charge des taxes. C'était le cas du Mexique, du Brésil de l'Argentine et de la Colombie.

Le ministre des Finances autorisait facilement d'ailleurs ces émissions et souvent, comme nous l'avons dit, pour des raisons politiques (Emprunt Belge 6 p. 100 1923. — Dawes 7 1/2 1924).

Toutefois, en retour de cette autorisation, il demandait aux États de faire des commandes d'armement ou d'outillage aux industries françaises, conditions souvent repoussées par les États étrangers.

Jusqu'en 1926, ce régime s'était maintenu péniblement

et s'il était encore défendu par l'Administration, c'était seulement pour des raisons fiscales tant il procurait facilement des ressources au Trésor. Malgré la loi du 29 mars 1914 qui taxait leurs revenus, les valeurs non abonnées, excellentes en général, étaient dans une situation privilégiée par rapport aux valeurs étrangères abonnées et aux valeurs françaises ; elles se prêtaient très facilement à la fraude ; aussi en septembre 1926 le ministre des Finances s'émut de cette situation, et, constatant l'appauvrissement du marché officiel à l'avantage de la coulisse, il envoya une lettre au Président du Syndicat des Banquiers en valeurs pour lui demander de ne plus inscrire à sa cote les valeurs non abonnées et les titres des Sociétés qui ne payaient plus les taxes de l'abonnement.

Cette décision jeta une grande perturbation sur le marché de Paris, car depuis quelques années on assistait à un désabonnement intense : alors qu'en 1914 il y avait 903 valeurs étrangères abonnées, en janvier 1919 il y en avait seulement 675 et en janvier 1926 on n'en comptait plus que 437. Ces valeurs désabonnées étaient alors cotées en coulisse.

Il faut ici ouvrir une parenthèse et expliquer brièvement le mécanisme du désabonnement. Le mot « désabonnement » est d'ailleurs critiquable puisque l'abonnement est contracté en matière d'obligation pour toute la durée des titres et en matière d'action pour la durée de la Société ; il est irrévocable. Mais l'engagement exigé de la Société étrangère à l'égard du fisc français est purement moral quand cette Société n'a pas de biens en France, et si elle ne tient pas parole volontairement, on ne peut l'obliger à l'observer.

L'Administration a alors juxtaposé une autre garantie

en exigeant la constitution d'un Représentant responsable, mais ces deux garanties concomitantes sont entièrement distinctes. En effet, l'engagement de la Société né avec le fait générateur de l'impôt, ne prend fin qu'avec lui, tandis que la deuxième garantie, purement conventionnelle, a ses effets limités par les termes employés dans la formule d'engagement qui réserve toujours au « répondant » la faculté de se dégager à l'expiration de chaque période triennale, après avis.

Sa démission met la Société dans la nécessité de reconstituer la garantie, soit en présentant un Remplaçant, soit en versant un cautionnement en numéraire.

Si elle ne fait rien, elle perd le bénéfice de l'abonnement, perte sanctionnée pratiquement par la radiation des titres à la cote officielle.

En réalité, ce désabonnement a des conséquences considérables. Si la Société en retire des avantages puisque ses titress étant largement répandus, elle n'aura plus à payer de taxes, par contre, le Trésor et le pays sont lésés ; le fisc se trouve impuissant devant le fait et les porteurs en subissent entièrement le poids. Ils passent, en effet, d'une catégorie de contribuables dans une autre très différente : ils ne peuvent plus négocier leurs titres que hors cote, et ils doivent acquitter le droit de timbre au comptant en cas de renouvellement de coupons, d'énunciation dans un acte, etc.... Il n'est tenu aucun compte des versements effectués. En outre, le porteur doit payer l'impôt sur le coupon au taux majoré.

Le *Journal des Finances* du 11 novembre 1927 fait le bilan de cette situation critique, après le désabonnement de nombreuses et importantes Sociétés telles que la So-

ciété Congo aux Grands Lacs, Tabacs des Philippines Modderfontein.

« Tous ces titres rayés des marchés réguliers n'en restent pas moins activement traités à Paris en hors cote. Leurs cours sont relevés régulièrement, et régulièrement publiés. C'est une raison de plus pour la Société de rester indifférente à la radiation. Les porteurs français perdent l'avantage de pouvoir négocier leurs titres dans des conditions de régularité suffisante. La place perd, en plus, son caractère international par la suppression de ses cotes officielles des principales valeurs étrangères. Les agents de change et quelques spéculateurs éprouvent de leur côté un préjudice, enfin le fisc, à chaque radiation ouvre un nouveau terrain à la fraude. »

Le régime des valeurs étrangères se montrait ainsi nettement insuffisant et il ne laissait place au contrôle fiscal que dans la mesure ou le désiraient les Sociétés.

La décision qu'avait prise le Ministre, d'interdire la cotation des valeurs désabonnées en coulisse allait anéantir complètement le marché.

C) CRITIQUES DE L'IMPOSITION DES VALEURS MOBILIÈRES ÉTRANGÈRES

En dehors des critiques que suggérait l'application du régime d'imposition aux valeurs étrangères, la presse financière reprochait sévèrement au Gouvernement les taux élevés de cette imposition qui incitaient à la fraude.

Il fallait à tout prix développer le marché de Paris et lui rendre sa place de premier plan de 1914. Or, les charges écrasantes supportées par les valeurs étrangères, la cherté du taux de l'argent et la réglementation très stricte de ce

marché avaient mis Paris en dehors des grands mouvements financiers internationaux. Ne devait-on pas, d'ailleurs, profiter de la prospérité passagère pour reconstituer notre Portefeuille de valeurs étrangères tombé si bas ? l'excédent de la balance des comptes et les disponibilités considérables de l'épargne nationale serviraient à faire des placements étrangers ; le passif croissant d'année en année de la balance commerciale serait ainsi compensé largement par les revenus de ces placements à long terme.

En fin d'année 1928, des réformes paraissaient donc imminentes.

SECTION II. — Projets de réforme.

Depuis 1900, de nombreux projets de réforme, en vue de rendre l'abonnement facultatif, avaient vu le jour. Plusieurs systèmes ont été défendus :

- A) Le timbre périodique ;
 - B) Système d'impôt sur les coupons (système Caillaux) ;
 - C) Système Doumer ;
 - D) Système des Trustees et Administratie Kantooren.
- Nous les exposerons très rapidement.

A) LE TIMBRE PÉRIODIQUE

La première idée de ce système revient à M. Ribot en 1896. Tout titre étranger aurait été soumis, lors de sa première négociation en France, à un droit de timbre au comptant (1 p. 100 sur les fonds d'État étrangers ; 2 p. 100 sur les autres valeurs), puis au bout de cinq ans, il aurait subi un nouveau droit.

En 1904, M. Raphaël-Georges Lévy est partisan d'un droit de timbre de 2 p. 100 payable tous les dix ans.

Le projet de 1905 de la Chambre Syndicale des Agents de change est sensiblement le même, seulement le droit de timbre est payé en une seule fois.

En 1910, le sénateur Deloncle propose un droit de 2 p. 100 à l'introduction des titres et 1 p. 100 par période quinquennale.

Tous ces projets ont de gros inconvénients. En effet aucune garantie n'est donnée au Trésor de la régularité du timbrage au comptant. Ce principe de périodicité entraîne d'ailleurs de nombreuses complications et forme un gros obstacle à la mobilité des titres étrangers.

L'incidence de cet impôt serait enfin rejetée sur le détenteur du titre lors du timbrage. Ce serait une grave injustice. Pour toutes ces raisons ces projets n'ont pas abouti.

B) SYSTÈME D'IMPÔT SUR LES COUPONS

En 1909, M. Caillaux fait un projet d'imposition sur le revenu dans lequel il supprime complètement le régime de l'abonnement. Il le remplace par un droit de timbre au comptant mis à la charge de la collectivité émettrice ; et supprimant le droit de transmission il établit un impôt sur le revenu des coupons étrangers payés en France, et versés au Trésor par les Établissements faisant le service de ces coupons ; mais ce seraient les porteurs qui, en définitive, supporteraient le poids de l'impôt.

De ce dernier projet, le législateur ne retint que l'impôt sur le revenu qui allait frapper les valeurs non abonnées et les fonds d'État étrangers. Tel est l'objet de la loi du 29 mars 1914.

M. François Marsal fait à la même époque un projet

semblable à celui de M. Caillaux, seulement il prévoit des tarifs différents suivant la nature des titres.

C) SYSTÈME DOUMER

En 1921, M. Doumer propose l'extension du régime des valeurs non abonnées et des fonds d'État étrangers aux valeurs abonnées. Il prévoit la perception d'un timbre au comptant, supprime le droit de transmission, et majore l'impôt sur le revenu ; mais il demande une réduction d'impôt pour les titres déposés dans une banque désignée par la Société émettrice et agréée par le ministre des Finances.

Ce projet n'a pas été discuté.

D) SYSTÈME DES TRUSTEES ET ADMINISTRATIE KANTOOREN

Ces systèmes ont été défendus dès 1914 au moment de la discussion du projet Caillaux par la Commission sénatoriale ainsi que par certains auteurs comme M. Neymarck, et plus tard M. Guilhot (*Thèse Paris*, 1925).

Aux États-Unis une organisation spéciale permet au fisc de réprimer la fraude. L'introduction en bourse de New-York ne se fait que si les titres étrangers prennent la forme de certificats délivrés contre dépôt de titres originaux par un établissement Trustee des Sociétés étrangères.

Ces certificats nominatifs doivent répondre à certaines conditions pour être négociés.

Le service des intérêts et des dividendes est assuré par les Trustees.

Quant aux Administratie Kantooren, ou Comptoirs d'Administration Hollandais, ce sont des Sociétés anonymes

dont l'objet est de recevoir en dépôt les titres nominatifs des Sociétés étrangères et de délivrer en représentation des certificats au porteur. Ces Comptoirs d'Administration touchent les revenus des titres nominatifs déposés et les répartissent ensuite aux porteurs de certificats qui remettent en échange les coupons de leurs titres.

En somme, les Trustees sont des établissements analogues aux Administratie Kantoreen ; seulement les Comptoirs d'Administration sont autonomes et assurent la gestion de toutes sortes de titres, tandis que les Trustees sont liés par contrat avec les Sociétés qui ont émis les titres originaux et ils ne peuvent s'occuper que de ces titres, à l'exclusion de tous autres.

La Commission sénatoriale sur le rapport Aimond de 1913 proposa un système analogue de francisation des titres étrangers. Le Trésor aurait une garantie sérieuse du paiement des taxes puisque le système maintenait le Représentant responsable tout en supprimant la quotité imposable. On tiendrait en effet, un registre où seraient inscrits les numéros de tous les certificats représentatifs : le chiffre des titres taxés serait ainsi toujours égal à la quantité de titres circulant en France.

De plus, les Sociétés étrangères n'auraient plus à s'engager personnellement.

De si nombreux inconvénients ont été signalés que le législateur n'a pu encore faire état de ce système. Ces institutions nécessiteraient en effet, une entente entre les collectivités émettrices, ainsi que l'agrément du ministre des Finances. Ce serait déjà une source de complications et de frais pour le porteur ; mais le gros reproche qu'on peut leur adresser c'est de faire perdre aux titres étrangers leur caractère international.

Ces titres étant bloqués, auraient leur nationalité suspendue et tant que ces institutions subsisteraient les marchés étrangers seraient fermés aux titres déposés.

Le fisc n'y trouverait d'ailleurs pas avantage car les titres qui ne seraient pas déposés seraient privilégiés.

Cette nouvelle source de fraude inciterait les porteurs à déposer leurs valeurs à l'étranger.

Ainsi, ni les Comptoirs d'Administration, ni les Sociétés de gestion, ni l'extension aux valeurs abonnées du régime des valeurs non abonnées n'étant satisfaisants, il restait à amender le régime lui-même.

Sous la pression de l'opinion publique et de la presse le Gouvernement a enfin cédé et a pris des mesures importantes.

Nous allons voir maintenant comment le législateur a modifié le régime des valeurs abonnées et celui des valeurs non abonnées, puis constater si ces amendements ont porté fruit.

CHAPITRE III

RÉGIME DES VALEURS MOBILIÈRES ÉTRANGÈRES DEPUIS 1928

SECTION I. — Caractéristiques du régime de l'Abonnement.

Le législateur ayant constaté que les deux systèmes préexistants de l'abonnement et des valeurs non abonnées étaient mal adaptés au principe de l'équivalence, les amenda dans ce qu'ils avaient de plus critiquable ; il procéda par retouches de détail, sans opérer de réforme d'ensemble (*Journal Droit international*, Guilhot, 1930, p. 64).

Pour étudier les modifications survenues, nous adopterons les mêmes divisions que dans notre exposé du régime fiscal avant 1928 :

- A) Abonnement facultatif ;
- B) Formalités préalables ;
- C) Liquidation et paiement des taxes.

A) ABONNEMENT FACULTATIF

La loi du 31 juillet 1929, par son article 5, supprime pour les valeurs mobilières étrangères, l'obligation de l'abonnement, en rapportant les mesures prises par les lois des 23 juin 1857, article 9, 29 juin 1872, article 4 et 13 avril 1898, article 12.

Désormais ce régime devient facultatif :

« Les valeurs mobilières étrangères peuvent sans être soumises au régime de l'abonnement, être cotées, négociées exposées en vente, émises, mises en souscription, introduites sur le marché ou faire l'objet d'un service financier. »

Ainsi les Sociétés ne sont plus astreintes à se soumettre à l'abonnement lorsque survient un fait générateur d'impôt qui auparavant, le rendait obligatoire (Instruc. 4.034-3) (R. E. 9.034-3) (L. N. 1929-3-515 : 1930 -3-123).

Cependant la loi de 1929 a passé sous silence, en supprimant l'obligation, un décret qui a son importance.

Le décret du 6 février 1880 stipule, en effet, que pour être admises à la cote, les valeurs étrangères doivent être abonnées. Le législateur n'ayant pas rapporté ce décret, le ministre des Finances s'est contenté le 8 août 1929, de faire paraître un communiqué pour autoriser la Chambre syndicale des Agents de change, à admettre à la cote officielle, les valeurs étrangères non abonnées qui en seraient jugées dignes, après enquête et avis d'une commission présidée par le Directeur du Mouvement général des fonds (*Journal des finances*, 9 août 1929, p. 749).

Ce communiqué qui n'a naturellement pas force de loi, laisse subsister le décret de 1880 si bien que le ministre des Finances a toujours la possibilité d'interdire la négociation en bourse de valeurs étrangères.

C'est une fissure dangereuse pour les Sociétés, qui, nous le verrons, ont de plus en plus tendance à s'éloigner du système de l'abonnement, régime d'exception à l'avenir (*Journal Droit international*, Guilhot, 1930, p. 73) (*Jurisqueuseur de l'Enregistrement*, t. VI, valeurs étrangères).

L'article 5 de la loi du 31 juillet 1929, d'autre part, n'a

pas tranché une difficulté soulevée depuis longtemps et relative à la durée de l'abonnement.

L'Administration, dans sa circulaire du 28 août 1929 soutient que l'abonnement contracté, soit avant, soit postérieurement à cette loi, conserve son caractère irrévocable, caractère reconnu par la Cour de cassation (22 décembre 1926). Selon sa doctrine les Sociétés n'ont pas le droit de se délier volontairement des engagements qu'elles ont pris avant le 1^{er} août 1929 ou après ; elles sont donc passibles de poursuites, en ce qui concerne le recouvrement des taxes d'abonnement, tant que dure la cause de l'exigibilité de ces taxes. De même, les Représentants responsables, agréés avant le 1^{er} août 1929 sont responsables jusqu'à l'expiration de la période en cours : enfin si l'article 8 de la loi de 1929 règle la perception du droit de timbre au comptant sur les titres désabonnés, ce n'est pas pour accorder aux collectivités précédemment abonnées, la faculté de dénoncer légalement leurs engagements, c'est seulement pour éviter aux porteurs français, les conséquences du désabonnement qui pourraient leur être préjudiciables.

Cette doctrine est abusive, car l'article 8 est la résultante de l'article 5 attendu qu'il définit les conditions du désabonnement. Pourquoi le législateur aurait-il exposé ces conditions s'il avait entendu l'interdire ?

L'Administration elle-même semble se désavouer, puisqu'elle admet, en principe, le recouvrement simultané des taxes d'abonnement et des droits de timbre au comptant sur les titres désabonnés ; elle montre une fois de plus, son esprit de fiscalité développé à outrance.

L'article 5 n'a pas modifié les autres caractéristiques du régime de l'abonnement, il n'a pas touché non plus à

l'obligation édictée pour les Sociétés étrangères possédant des biens en France (Circ. 4.034. Allix et Lecerclé, *Impôt sur le revenu*, suppl. 1930, p. 69).

B) FORMALITÉS PRÉALABLES

La loi de 1929 n'a pas apporté de modifications aux règles de publicité imposées aux Sociétés et collectivités qui sont ou seront placées sous le régime de l'abonnement ; leur engagement personnel se fait dans les mêmes conditions, ainsi que l'agrément du Représentant responsable et la constitution de cautionnement.

Un décret du 1^{er} octobre 1931 et un arrêté ministériel du 15 septembre 1933, ont seulement modifié ces conditions à deux points de vue.

En effet le décret de 1931 remplace l'article 2 du décret du 22 juin 1898 relatif au minimum de cautionnement :

« Ce cautionnement ne pourra, lors de sa constitution, être inférieur à la somme représentant approximativement le total des taxes annuelles exigibles pour une période de trois années et calculées à raison des 5/10^e des titres pour lesquels l'abonnement aura été demandé. » Ce décret ne modifie donc pas le minimum de cautionnement mais il en admet l'augmentation ou la réduction, par suite de révision :

« Ultérieurement le cautionnement pourra, s'il y a lieu, être soit augmenté ou réduit après la fixation, par le ministre des Finances, du nombre des titres passibles des taxes, soit au contraire, augmenté ou réduit à l'expiration de chaque période d'imposition et porté à la somme nécessaire pour qu'il garantisse toujours, à chacune de ces dates, le recouvrement des 5/10^e des taxes exigibles pour une période de trois ans. »

Cette mesure permet ainsi, à l'Administration, de demander un supplément de garantie, lorsque le cautionnement originaire s'avère insuffisant.

Quant à l'arrêté ministériel du 15 septembre 1933, il vient apporter une dérogation à la loi du 31 mai 1916, modifiée par celle du 31 décembre 1920, relativement à l'autorisation ministérielle.

Ces lois interdisaient l'introduction de titres étrangers sur le marché français, sans autorisation du ministre des Finances ; désormais cette autorisation sera remplacée par un avis favorable du comité central de la Bourse sauf pour les effets publics étrangers et les titres d'emprunt des collectivités publiques étrangères.

Le comité central de la Bourse est ainsi composé :

« Le Syndic de la C^{ie} des Agents de change près la Bourse de Paris, président.

Deux agents de change près la Bourse de Paris.

Le Syndic d'une C^{ie} d'Agents de change près une Bourse de province.

Le Président du Syndicat général des Banquiers en valeurs près la Bourse de Paris.

Le Président de l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières ou son représentant.

Le Délégué général de la Fédération des porteurs de valeurs mobilières ou son représentant.

Les membres de ce comité sont nominativement désignés par décision du ministre des Finances ».

Il faut savoir gré au législateur d'avoir confié aux autorités compétentes, un pouvoir dont l'influence devait se faire sentir favorablement sur le marché de Paris ; malheureusement, le dernier mot reste trop souvent au ministre des Finances et son action dissimulée a pour

résultat de faire disparaître les responsabilités, cause importante de la déchéance de notre marché financier (Nathan, *Europe nouvelle*, 7 octobre 1933 : cotation des valeurs étrangères à la Bourse de Paris).

C) LIQUIDATION ET PAIEMENT DES TAXES

1° *Quotité imposable.* — Jusqu'au décret du 20 septembre 1928, les Sociétés étrangères abonnées payaient les taxes, d'après une quotité imposable, fixée par le ministre des Finances, sur avis de la Commission des valeurs mobilières. La décision ministérielle, étant assez longue à intervenir, obligeait, dès sa parution la Société à verser de grosses sommes représentant l'arriéré des taxes dues.

Le décret de 1928 simplifia le système, en permettant à l'Administration de fixer provisoirement cette quotité imposable :

« Le Directeur du département du lieu où les Sociétés doivent acquitter les droits de timbre et de transmission, détermine provisoirement le nombre des titres qui seront assujettis aux droits, jusqu'à ce que ce nombre soit définitivement fixé par le ministre des Finances » (Instruction 4.009, *J. O.*, 26 septembre 1928).

Les Sociétés étrangères, pour permettre l'établissement de cette quotité provisoire, sont invitées à indiquer approximativement le nombre des titres circulant en France ou l'importance des biens à exploiter, dans les dix jours au plus de l'agrément des Représentants responsables.

La fixation définitive par le Ministre donne lieu soit au paiement d'un complément de droits, soit à l'imputation du trop-perçu sur les versements futurs.

De plus l'article 3 du décret du 20 septembre 1928 supprime le minimum de 1/10^e pour les actions et 2/10^e pour les obligations (R. E. 8.869).

Cette suppression produit le plus heureux effet sur les Sociétés qui ont peu de titres en France et qui hésitent à s'abonner.

Il faut également faire état du décret du 9 janvier 1937 qui a légèrement modifié la composition de la Commission des valeurs mobilières, pour tenir compte des changements survenus dans le Comité de direction de la Banque de France.

Parmi les membres de cette commission il y avait en effet un Régent de la Banque de France ; désormais il sera remplacé par le Président de l'Union syndicale des Banquiers de Paris et de province ou son représentant (L. N. 1937-3-256).

2° *Impôts*. — Nous allons examiner maintenant les trois taxes.

a) *Timbre*. — La liquidation du droit de timbre reste la même ; le paiement a lieu annuellement ; toutefois, les titres désabonnés sont tenus d'acquitter le droit de timbre au comptant, dès que se produit l'un des faits générateurs désignés par les articles 5 de la loi du 28 décembre 1895, 7 de la loi du 31 décembre 1907 et 45 de la loi du 29 mars 1914 (art. 8. Loi 31 juillet 1929, Instr. 4.034)

Le tarif a été modifié à plusieurs reprises ; fixé à 0,20 par la loi du 4 avril 1926, il a été ramené à 0,10 p. 100 à partir du 1^{er} janvier 1930 par la loi du 29 décembre 1929, puis à 0,05 par la loi du 26 avril 1930 : par contre la loi du 23 décembre 1933 a diminué ces dégrèvements de

50 p. 100 et a porté ainsi les taux à 0,15 p. 100 et 0,125 p. 100.

Il y a lieu d'envisager trois périodes selon la date de la création matérielle des titres (Cass. 24 octobre 1933) :

Pour les titres créés avant le 1^{er} janvier 1930 le tarif est de 0,20 p. 100 par an ;

Pour les titres créés entre le 1^{er} janvier 1930 et le 29 avril 1930 il est de 0,15 par an ;

Pour les titres créés après le 29 avril 1930 il est seulement de 0,125 p. 100 par an.

Enfin le décret du 8 juillet 1937 pris en application de la loi du 30 juin 1937 a unifié les tarifs du droit de timbre en substituant le taux uniforme de 0,20 aux taux gradués de 0 fr. 125, 0 fr. 15, 0 fr. 20. On ne tient plus compte désormais de la date de création des titres.

Le même décret a apporté une modification importante à la dispense de timbre pour les Sociétés improductives. A l'avenir une Société sera considérée comme improductive et par conséquent dispensée de droit de timbre, à condition qu'elle n'ait pas distribué de bénéfices depuis plus de deux ans (seule condition exigée antérieurement) et qu'elle n'ait pas augmenté pendant ce temps, ses réserves, en dehors des réserves légales.

Le législateur a ainsi mis fin à la fraude qui consistait, pour une Société, à faire des bénéfices et à les mettre en réserve, ce qui évitait le paiement du droit de timbre ; mais il faut reconnaître qu'il ne s'est pas conformé aux conditions nécessaires à la vie économique du pays. En faisant obstacle à la constitution des réserves, il hâte la disparition de nombreuses Sociétés et accroît ainsi les crises.

b) *Transmission*. — En ce qui concerne la taxe de trans-

mission, le législateur a fait de profondes modifications et a semblé donner une orientation nouvelle au régime fiscal des valeurs étrangères.

Nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse que depuis longtemps la tendance du Gouvernement est de diffuser le titre nominatif pour enrayer la fraude fiscale.

Jusqu'ici il n'avait fait effort qu'en faveur des valeurs françaises

Se rendant compte que le principe d'équivalence ne serait jamais appliqué intégralement s'il ne prenait en considération les titres nominatifs étrangers, il se décida à abroger le règlement d'administration publique du 17 juillet 1857 qui appliquait à toutes les valeurs étrangères la taxe de transmission sans faire de distinction entre le titre nominatif et le titre au porteur.

L'article 18 de la loi du 30 décembre 1927 est ainsi conçu

« Sont assimilés aux titres nominatifs français au point de vue du droit dû sur les transferts et conversions, les titres et certificats d'inscription émis par les Sociétés, compagnies et entreprises étrangères, soumises au régime de l'abonnement, ainsi que les certificats nominatifs émis en représentation des titres des dites Sociétés, compagnies et entreprises et déposés en France dans les caisses de la collectivité émettrice lorsque le transfert ou la conversion de ces titres, certificats d'inscription et certificats représentatifs ne peut s'opérer que sur un registre tenu en France, dans les conditions déterminées par le ministre des Finances. »

Les conditions de la tenue du registre, indiquées dans l'arrêté ministériel du 7 octobre 1928 rendu pour l'exé-

cution de la loi de 1927 ayant été jugées trop restrictives, l'article 6 de la loi du 31 juillet 1929 vint les élargir et l'arrêté du 7 octobre 1929 abrogea et remplaça l'arrêté d'application de 1928 (R. E. 8.787 et 9.102).

Alors que le Gouvernement avait proposé au Parlement un système n'envisageant que les valeurs non abonnées et les fonds d'État étrangers, le Parlement fut plus large d'esprit et substitua à ce système, des dispositions facilitant la circulation en France de tous les titres étrangers quels qu'ils soient : ainsi l'article 6 de la loi de 1929 permet d'étendre à toutes les valeurs abonnées, le régime des titres nominatifs français, de sorte qu'elles peuvent échapper à la taxe annuelle de transmission. Mais pour bénéficier de ce régime d'assimilation, la loi de 1929 et l'arrêté du 7 octobre 1929 assujettissent les Sociétés abonnées à certaines prescriptions.

Elles doivent d'abord, lorsqu'elles désirent se placer sous ce régime, en faire la déclaration au bureau de l'Enregistrement du lieu où elles acquittent les taxes exigibles sur leurs titres.

A cette déclaration elles joignent les autorisations qu'elles doivent donner à leurs établissements français, et qui diffèrent suivant que les titres sont nominatifs ou au porteur.

Pour les titres nominatifs, les Sociétés peuvent permettre à leur établissement français, ou à défaut au Représentant responsable ou à la Banque chargée du service financier des titres, d'effectuer exclusivement l'immatriculation, le transfert et la conversion des titres, circulant en France.

Elles peuvent également autoriser ces établissements ou le Représentant responsable à recevoir les titres en dépôt et à délivrer en échange des certificats nominatifs.

Ces certificats sont soumis à une certaine forme fixée par l'arrêté, ils sont extraits d'un registre à souche et portent outre un numéro d'ordre et les noms, prénoms, domiciles des déposants, la nature, le nombre, la série et les numéros des titres déposés.

Pour les titres au porteur circulant en France, les Sociétés sont tenues d'autoriser leurs établissements français ; ou à défaut leur Représentant reponsable, ou la Banque, à les accepter en dépôt et à délivrer en échange, des certificats nominatifs.

Toutes les opérations de transfert ou de conversion, que font en France les établissements autorisés, doivent être inscrites sur un registre sur papier libre : ce registre contient d'abord les noms, prénoms, domicile ou résidence des personnes dont les titres, ou certificats nominatifs circulant en France, sont déjà immatriculés sur les registres de la collectivité tenus à l'étranger.

Il reçoit ensuite l'inscription, jour par jour et par ordre de numéro, des immatriculations de titres ou certificats d'inscription, des délivrances de certificats représentatifs enfin des transferts et conversions des titres immatriculés.

Chaque inscription d'opération nécessite donc l'indication :

- 1° De sa date et de sa nature ;
- 2° Des noms, prénoms et domicile du cédant et du cessionnaire en cas de transfert : du titulaire des titres ou certificat, en cas de conversion ou de retrait ;
- 3° Des numéros, séries et capital nominal, des titres et certificats transférés, convertis ou retirés ainsi que leur nombre,
- 4° Du prix de chaque transfert ou de la valeur des titres convertis ou retirés ;

5° Du montant de droits perçus pour le compte du Trésor.

Les Sociétés bénéficiant de ce régime, doivent se soumettre au contrôle de l'Enregistrement comme les Sociétés françaises, elles sont donc astreintes au droit de communication créé par le décret du 27 juillet 1857 et la loi du 23 août 1871, bien que les titres soumis à ce régime ne soient assimilés aux valeurs françaises qu'au point de vue du droit de transfert et de conversion.

Depuis la loi de 1929, le législateur a fait de nouvelles concessions aux titres nominatifs français et également aux titres nominatifs étrangers.

Par l'article 2 du décret du 11 juillet 1934 il a exonéré de tout droit de conversion au porteur les titres nominatifs (actions, parts de fondateurs, obligations).

Cette dispense affranchit notamment de ce droit, la conversion au porteur des titres et certificats d'inscription émis par les Sociétés étrangères abonnées, visées par l'article 6 de la loi du 31 juillet 1929, ainsi que le retrait de ces titres contre remise des certificats représentatifs (Instruction 4.173).

Pour liquider la taxe de transmission qui assujettit tous les titres abonnées ne se soumettant pas aux lois de 1927 et 1929, il est nécessaire dès lors de déduire de la quotité imposable, le nombre de certificats ou récépissés nominatifs, déposés.

Le tarif de cette taxe qui était de 0,40 p. 100 d'après la loi du 21 décembre 1929, a été réduit à 0,25 p. 100 par celle du 26 avril 1930, la loi du 28 février 1933 l'a porté à 0,30 p. 100 sans décime et le décret du 8 juillet 1937 vient de l'élever à 0 fr. 40.

Quant au droit de transfert qui atteint les titres nomi-

natifs étrangers et les récépissés représentatifs, la loi du 26 avril 1930 l'avait fixé à 0 fr. 30 p. 100, l'article 19 de la loi du 23 décembre 1933 l'a porté à 0,55 p. 100, et le décret du 8 juillet 1937 à 0,60 p. 100.

Le mode de liquidation du droit de transfert a d'ailleurs été légèrement modifié par un décret du 30 octobre 1935 (Instruction 4.223).

Ce droit est désormais perçu sur la valeur négociée, c'est-à-dire, sur le prix exprimé ou sur la valeur réelle si elle est supérieure au prix.

Cette nouvelle disposition supprime ainsi une fraude qui consistait à ne payer le droit que sur le prix de cession, même s'il était inférieur à la valeur réelle des titres cédés (art. 9 et 10 du décret).

c) *Impôt sur le revenu*. — Les réformes fiscales de 1929, 1934 et 1935 ont profondément modifié l'assiette et la liquidation de l'impôt sur le revenu des valeurs abonnées.

Et d'abord un cas particulier de double imposition a attiré l'attention du législateur.

L'article 27 de la loi du 31 juillet 1920 disposait :

« Lorsqu'une Société française par actions a reçu en représentation de versements ou d'apports en nature ou en numéraire à elle faits par une autre Société par actions, des actions, des obligations ou des parts bénéficiaires nominatives de cette dernière Société, les dividendes, distribués par la première Société, sont pour chaque exercice exonérés de la taxe sur le revenu des capitaux mobiliers..., dans la mesure des produits de ces parts, obligations ou actions touchée par elle au cours de l'exercice, à la condition que ces parts, obligations ou actions, soient restées inscrites au nom de la Société. »

D'après la doctrine de l'Administration, les Sociétés

filiales étrangères, n'étaient pas exonérées par ce texte ; deux tribunaux avaient d'ailleurs rendu un jugement dans ce sens (Seine, 23 janvier 1925. Lille, 13 mars 1925).

Cette règle subit une première exception par l'article 25 de la loi du 29 mars 1929 qui étendit le bénéfice de l'exonération aux Sociétés françaises dont les filiales constituées dans les termes de la loi française ont leur siège dans un pays de protectorat.

Puis l'article 4 de la loi du 31 juillet 1929 vint apporter une nouvelle exception en faveur des Sociétés étrangères par actions.

« L'exonération de l'impôt sur le revenu édictée par l'article 4 de la loi du 31 juillet 1920 est applicable sous les conditions fixées par cet article aux Sociétés françaises par actions qui ont reçu en représentation de versements d'apport en nature ou en numéraire par elles faits à une Société étrangère par actions, les actions, obligations ou parts bénéficiaires nominatives de cette Société. »

Désormais les filiales étrangères seront assimilées aux filiales françaises.

Cependant il a paru à la Cour de cassation, que la solution de l'Administration antérieurement à la loi de 1929 était nettement abusive, la loi de 1920 n'exigeant pas la nationalité française de la filiale et n'offrant sur ce point aucune ambiguïté.

Ces arrêts n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif depuis la loi de 1929 (Cass. civ., 23 mars 1931, *Clunet* 1932, p. 737. Cass. civ., 27 octobre 1931, *Revue des Sociétés*, 1932, p. 19).

L'exonération, ainsi accordée, est subordonnée aux conditions indiquées par la loi de 1920 ; toutefois la loi du 31 décembre 1936 en a modifié quelques-unes.

Ces conditions sont les suivantes :

Les Sociétés participantes doivent être françaises et constituées par actions ; elles peuvent également être à responsabilité limitée (art. 54, loi de 1936).

Les Sociétés filiales doivent être constituées par actions, ou à responsabilité limitée (art. 54, loi de 1936).

Les titres remis à la Société participante, doivent être des actions ou des parts d'intérêt ; par contre les obligations ou les parts bénéficiaires ne dispensent plus de l'impôt (art. 54, loi de 1936).

Ces titres doivent avoir été attribués en représentation d'apport en nature ou en numéraire.

Ils doivent être restés sous la forme nominative depuis leur création.

La participation de la Société représente au moins la moitié du capital social de l'autre Société.

L'imputation des revenus provenant des filiales, se fait sur les produits de l'exercice au cours duquel ils ont été touchés.

Ces revenus doivent avoir enfin supporté l'impôt.

L'observation de ces conditions est prouvée à l'Administration au moyen de pièces justificatives, laissées à l'appréciation du Receveur.

La loi de 1936 a ainsi complété la loi de 1929 ; elle a fait cependant une omission qu'on aurait dû réparer depuis longtemps, elle laisse en effet de côté le sort des filiales françaises de Sociétés étrangères (Seine-et-Oise, 1^{er} février 1928, *Revue d'Enregistrement*, 8.734).

Nous allons voir maintenant, les modifications survenues dans les conditions d'exigibilité de l'impôt, dans son incidence et enfin dans sa liquidation et son tarif.

Conditions d'exigibilité. — Jusqu'en 1936 l'exigibilité

de l'impôt était soumise à l'accomplissement de deux conditions.

Il fallait d'abord une distribution de tout émolument, passant du patrimoine de la Société dans celui du porteur de titres.

Il était indispensable ensuite que cet émolument fut pour le porteur un bénéfice.

La Cour de cassation avait soutenu cette thèse (arrêt du 10 octobre 1934, ch. civile 31 mars 1936).

Mais l'article 50 de la loi du 31 décembre 1936, met cette jurisprudence en échec.

« L'impôt est dû, que les sommes ou valeurs soient ou non, prélevées sur les bénéfices. »

Désormais l'impôt est exigible du fait même de la transmission de la Société au porteur de sommes constituant, pour celui-ci, un produit de ces titres.

L'article 50 continue « En cas de réunion de quelque manière qu'elle s'opère, de toutes les actions ou parts d'une Société entre les mains d'un seul associé, l'impôt est acquitté par cet associé, dans la mesure de l'excédent du fonds social sur le capital social ».

Ainsi en cas de dissolution de la Société, l'actif excédant le fonds social est passible de la taxe, qui est payée par l'associé ayant concentré tous les titres entre ses mains, ou par les anciens associés, si le fonds a été vendu à un tiers.

Incidence. — L'article 7 du décret-loi du 16 juillet 1935, modifié par l'article 4 du décret du 27 juillet 1935, déclare que :

« Nonobstant toute clause contraire, quelle qu'en soit la date, la fraction de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises ou étrangères abonnées, excédant

18 p. 100, est supportée définitivement par le bénéficiaire des revenus. »

Le porteur de titres doit donc prendre à sa charge cet excédent, et la Société émettrice ne peut qu'en faire l'avance.

Cette disposition prouve une fois de plus que le législateur veut diminuer le nombre des titres au porteur, soit en favorisant le titre nominatif par un taux d'impôt réduit, soit en majorant ce taux pour les titres au porteur et en obligeant leur détenteur à payer une partie de l'impôt.

L'Administration, il est vrai, a souvent fermé les yeux sur la violation de cette règle (*Recueil hebdom. Dalloz*, 1935, note fiscale, p. 59) celle-ci n'en reste pas moins très injuste, attendu qu'elle ne frappe pas les valeurs étrangères non abonnées, nouveau terrain ouvert à la fraude.

Liquidation et tarifs d'impôt. — La liquidation se fait d'après les principes déjà indiqués, seulement la liquidation définitive a lieu désormais dans les vingt jours de la mise en distribution du dividende (décret 13 décembre 1935. L. N. 1936-3-503).

Quant aux tarifs ils n'ont cessé d'être remaniés. Non seulement leur quotité a subi de nombreuses variations, mais encore on a fait de nouvelles différenciations, ce qui change entièrement les règles d'assiette de l'impôt.

Jusqu'en 1930 on peut dire, en dehors de l'imposition à un taux spécial des valeurs mobilières non abonnées par la loi du 28 mars 1914 (catégorie qui n'avait pas encore été imposée) que le taux a été uniforme pour tous les revenus des valeurs mobilières.

La première exception au principe d'uniformité fut soulevée par la loi du 26 avril 1930 qui abaissant de 18 à 16 p. 100 le taux de l'impôt a maintenu l'ancien taux

pour les tantièmes et rémunération des administrateurs.

La loi du 23 décembre 1933, respectant cette différence, continua d'appliquer le taux de 18 p. 100 à ces rémunérations, tandis qu'elle frappait les autres produits de 17 p. 100.

Mais la grande réforme fut faite par le décret-loi du 11 juillet 1934.

Le législateur abandonnant pour un temps toute idée de répression de la fraude fiscale, par des moyens de coercition, voulu simplement favoriser le détenteur de valeurs nominatives, en faisant une distinction entre les titres au porteur et les titres nominatifs.

Le décret du 11 juillet 1934, pris en exécution de la loi du 6 juillet, fixa le taux de l'impôt à 12 p. 100 en faveur des titres appartenant à des personnes physiques et sous la forme nominative depuis six mois au moins (art. 4).

« Les titres nominatifs, certificats d'inscription et certificats représentatifs émis par des Sociétés, compagnies et entreprises étrangères soumises au régime de l'abonnement, ainsi que les certificats émis en représentation des dits titres, lorsque ceux-ci sont déposés en France, dans les caisses de la collectivité émettrice et dont le transfert ou la conversion, ne peut être opéré que sur un registre tenu en France, dans les conditions prévues par l'arrêté ministériel du 7 octobre 1929 » profitent donc du tarif réduit.

L'Administration à cette occasion a défendu une thèse inacceptable : dans son instruction du 16 juillet 1934, elle laisse sous-entendre que le taux général n'est pas de 12 p. 100 mais bien de 17 p. 100 et que les titres, qui n'ont pas été désignés d'une façon précise pour profiter de la réduction doivent subir le taux de 17 p. 100 ; nous expo-

serons dans notre deuxième partie l'objet de ses prétentions. Elle déclare par ailleurs que les versements trimestriels doivent se faire sur la base de 17 p. 100, le trop perçu étant rendu par la suite.

Une décision du ministre des Finances du 19 mars 1935 a rectifié en partie cette erreur en admettant que désormais, ces versements trimestriels se feraient sur la base de 12 p. 100 et non de 17 p. 100 (tableau fiscal 1935, p. 143)¹.

La loi du 8 juin 1935 ayant autorisé le Gouvernement à prendre par décret jusqu'au 31 octobre 1935 toute disposition ayant force de loi pour lutter contre la spéculation et défendre le franc, les décrets du 16 juillet et du 27 juillet 1935 modifièrent encore les taux et compliquèrent l'établissement des tarifs.

Ces décrets prévoient un taux général de 24 p. 100 mais ils admettent certaines exceptions pour lesquelles ils abaissent les taux à 18 et à 12 p. 100.

Taux de 24 p. 100. — En sont passibles tous les produits des titres ne bénéficiant pas d'un taux d'exception, tel est le cas des produits des titres au porteur, des titres dont la nominativité est inférieure à six mois ; des titres abonnés, dont la transmission ne fait l'objet d'aucune mention sur un registre tenu en France, des coupons à option de change.

Taux de 18 p. 100. — En sont passibles les produits des

1. « Le fisc voulant appliquer les deux tarifs, dès le paiement des taxes, tient compte de la proportion respective des titres nominatifs et des titres au porteur à l'échéance précédente » (Allix, *Sans-Fil*, 8 avril 1936) en fait d'obligations ou d'emprunts à revenu fixe. S'il s'agit d'actions ou d'emprunts à revenus variables, il tient compte de la situation des titres à la date de la dernière distribution afférente à cet exercice (Circul. adm. 4.199, 26, p. 57).

valeurs mobilières étrangères nominatives, revenant à des personnes morales ;

Les produits des obligations et emprunts nominatifs dont les débiteurs ou emprunteurs ont pris en charge tout ou partie de l'impôt ;

Les produits assujettis au prélèvement de 10 p. 100 institué sur les dépenses publiques par l'article 3 du décret du 16 juillet 1935 (cet art. 3 s'applique en ce qui concerne les valeurs étrangères, aux pays de protectorat et aux territoires sous mandat) ;

Les produits des valeurs étrangères abonnées émises depuis le 16 juillet 1935 (art. 2, décret du 27 juillet 1935).

Ces majorations ne s'appliquent pour les valeurs étrangères abonnées qu'aux coupons échus à partir du 17 juillet, car c'est la mise en paiement du coupon par la Société qui forme le fait générateur de l'impôt tandis que pour les valeurs étrangères non abonnées, le fait générateur est constitué par l'encaissement du coupon.

Taux de 12 p. 100. — En bénéficient les revenus des valeurs nominatives depuis plus de six mois et appartenant à des personnes physiques, à condition toutefois que leur transmission ne s'effectue que par inscriptions sur un registre tenu en France.

Tels étaient les tarifs établis par les décrets de juillet 1935.

Le législateur s'étant aperçu de la charge accablante qui en résultait pour les porteurs de valeurs mobilières, l'article 51 de la loi du 31 décembre 1936 ramena au taux moins sévère de 18 p. 100, le taux général qui était à 24 p. 100, sauf en ce qui concerne les bénéfices des administrateurs.

Le décret du 9 janvier 1937 indique les conditions

d'application de ce nouveau taux ; désormais il n'y a plus que deux tarifs au lieu de trois.

Tous les titres qui étaient passibles du taux de 24 p. 100 sont désormais soumis à celui de 18 p. 100, quant au tarif de 12 p. 100, il reste le même pour les valeurs qui déjà en bénéficiaient.

Enfin le décret du 8 juillet 1937 a reporté le taux général de 18 p. 100 à 24 p. 100, celui de 12 p. 100 à 15 p. 100, et le taux applicable aux tantièmes et jetons de présence des administrateurs de 24 p. 100 à 27 p. 100.

Après cet exposé rapide du régime des valeurs abonnées, il faut voir les adaptations récentes du système des valeurs non abonnées aux nouvelles exigences fiscales.

SECTION II. — Régime des valeurs non abonnées.

A) CARACTÉRISTIQUES

Depuis la loi du 31 juillet 1929, nous l'avons vu, les valeurs mobilières étrangères peuvent être cotées, négociées, exposées en vente, émises, faire l'objet d'un service financier sans être abonnées ; l'abonnement devient pratiquement l'exception car malgré les améliorations qu'on lui a apportées, les Sociétés hésitent beaucoup à supporter les charges très lourdes qu'il impose et qui ne sont plus désormais compensées par l'avantage exclusif auparavant conféré à leurs titres d'être inscrits à la cote officielle.

Les valeurs non abonnées font donc prime sur le marché. Leur régime fiscal n'a pas beaucoup varié, le législateur a simplement réparé quelques fissures et développé un système destiné à détourner les détenteurs de capitaux des titres au porteur. Ce système « des valeurs administrées » suivant l'appellation de M. Guilhot (*Journal de*

Droit International, 1930, p. 76) que nous avons déjà développé en exposant les réformes du droit de transmission en faveur des titres étrangers abonnés déposés en Banque, contre récépissés nominatifs, fait également profiter les valeurs non abonnées de tarifs spéciaux en fait d'impôt sur le revenu, lorsqu'elles sont déposées et représentées par des certificats nominatifs.

Mais avant d'examiner les conditions d'application de ce nouveau régime voyons rapidement les dispositions que le Parlement a prises pour aménager la taxe du timbre.

B) IMPOTS

1° *Taxe du timbre.* — a) *Conditions d'exigibilité.* — Les conditions d'exigibilité de cette taxe n'ont pas été changées. Elles ont simplement été étendues pour réparer une omission que le législateur avait faite dans la loi de 1929.

En rendant l'abonnement facultatif, il ne s'était pas aperçu que les titres d'actions ou d'obligations non abonnés des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes et provinces étrangères, ainsi que de tous autres établissements publics étrangers, pouvaient désormais être émis ou introduits sur le marché français sans payer de timbre au comptant, alors que les fonds d'État, depuis 1914, supportaient ce timbre avant d'être remis aux preneurs.

L'article 5 de la loi du 16 février 1932 a comblé cette lacune en étendant aux titres que nous venons d'indiquer les dispositions de l'article 44 de la loi du 29 mars 1914 qui frappaient les fonds d'État étrangers (R. E. art. 9635. V.)

Le Parlement a pensé également qu'en raison de l'article 5 de la loi de 1929 il y aurait un grand nombre de

Sociétés qui se désabonneraient. Puisqu'on admettait désormais ce désabonnement, il fallait organiser un régime spécial dont le principe était posé dans l'article 8 de la nouvelle loi.

« Les titres des Sociétés qui se désabonneront à l'entrée « en vigueur de la présente loi seront exonérés du droit de « timbre ou le supporteront au taux réduit de moitié, « selon que l'abonnement remontera ou non à plus de « vingt ans. » Cette disposition est très juste puisqu'elle ne dispense du droit que les Sociétés dont la durée a été suffisamment longue pour avoir acquitté par abonnement une somme correspondant au moins au droit au comptant.

L'article 8 a indiqué également les conditions qui permettent de bénéficier de ce régime.

Le désabonnement doit d'abord être postérieur à la loi de 1929, mais il n'est pas nécessaire que l'abonnement le soit. L'Administration a soutenu le contraire à tort ; le tribunal de la Seine a déclaré en effet, le 6 décembre 1935 que l'article 8 s'appliquait non seulement aux Sociétés qui s'abonneraient à l'avenir et se désabonneraient ensuite, mais aussi à celles qui s'étant abonnées avant le 31 juillet 1929 voudraient se désabonner (*Revue des Contributions*, Wahl, régime des Valeurs désabonnées, 1937, p. 26).

Il faut également que les Sociétés émettrices ne se soient pas engagées vis-à-vis des porteurs français à prendre à leur charge les droits et taxes d'enregistrement.

On a voulu ainsi favoriser les capitalistes français et non les collectivités défaillantes. Peut-être a-t-on désiré aussi empêcher le désabonnement de certaines Sociétés étrangères en leur faisant payer, le cas échéant, pour les porteurs français, le droit de timbre au comptant sans réduction de tarif.

Cette condition n'atteint pas, en réalité, le but poursuivi, car les Sociétés étrangères qui se désabonneront seront bien tenues de payer le droit de timbre à l'égard des porteurs français, mais si elles ne s'exécutent pas, ces porteurs n'auront contre elles qu'un recours moral et sans effet, et auront à supporter les taxes puisqu'ils sont seuls débiteurs vis-à-vis du fisc.

Enfin, les titres susceptibles de profiter de la réduction doivent être soumis à la formalité dans l'année qui suit le désabonnement ; ils sont donc présentés volontairement s'il ne survient pas de fait générateur d'impôts. (Clunet, 1930 p. 74, Guilhot).

Telles sont les conditions nécessaires pour profiter de la réduction ou de la suppression du timbre au comptant.

D'autres dispenses de timbre ont été prévues ; l'article 4, 1^{er} alinéa de la loi du 16 février 1932 exempte du droit de timbre de dimension, les certificats émis en France par des établissements de banque en représentation de titres étrangers non abonnés.

Auparavant ces certificats représentatifs semblables à ceux des Administratie Kantooren et des trusts américains, étaient défavorisés par rapport aux certificats dont la création matérielle se faisait hors de notre pays (Rapport Lamoureux, Chambre-annexe, n° 5.470) et qui profitaient d'une immunité complète. Il est vrai qu'une D. M. F. du 17 décembre 1929 avait allégé un peu leurs charges, en supprimant le droit de timbre exigible à raison de l'énonciation des titres étrangers qu'ils représentaient, mais la mesure prise par la loi de 1932 rétablit complètement l'identité de traitement.

Le décret du 3 janvier 1933 énumère les conditions de cette exonération. Elles se ramènent à trois :

— L'article 1^{er} exige une autorisation préalable du ministre des Finances à toute émission en France de certificats représentatifs de titres étrangers non abonnés (et ce pour écarter les valeurs douteuses).

— L'article 2 prescrit ensuite une déclaration indiquant :

la date de l'arrêté ministériel autorisant l'émission ;

le nombre, la nature des titres représentés, la désignation de la collectivité émettrice et le nombre des certificats à délivrer.

Cette déclaration fait en outre savoir si le nombre est définitif ou s'il peut varier par la suite.

Elle est signée du banquier ou de son mandataire, ou s'il s'agit d'une Société, de ses représentants légaux.

— L'article 4 exige enfin une copie certifiée, en langue française :

des statuts de la Société émettrice si les titres représentés sont des actions, parts de fondateurs ou autres titres d'associés ;

ou de l'acte en vertu duquel ils ont été créés dans le pays d'origine si ces titres sont des obligations ou autres titres d'emprunts.

Les copies peuvent être remplacées par l'exemplaire du B. A. L. O. contenant publication des actes ou statuts.

Les certificats, extraits d'un registre à souche comprennent les mentions suivantes :

— le N^o d'ordre ;

— la désignation des Sociétés émettrices des titres représentés et des banques émettrices des certificats ;

— la nature et le nombre des titres représentés ;

— les indications données sur les titres eux-mêmes.

Pour permettre le contrôle fiscal, les banques sont

obligées de tenir un registre sur papier libre, comprenant dans une première partie :

- le numéro d'ordre ;
- la date de l'opération ;
- le nombre et les numéros des certificats représentatifs ;
- le nombre des titres représentés.

dans une deuxième partie :

- le numéro d'ordre ;
- la date de l'opération ;
- le nombre et les numéros des certificats échangés ;
- le nombre des titres étrangers remis en échange des certificats.

Ces énonciations doivent se faire jour par jour sans blanc ni interlignes (L. N. 1933-3-185) (Instr. 12 juillet 1933, n° 4.119).

Ainsi les certificats représentatifs qui ne constituent pas des valeurs mobilières tendent cependant à avoir des effets semblables résultant des conventions prises entre l'établissement émetteur et les porteurs.

Les conditions de la dispense du droit de timbre, telles que nous venons de les indiquer, concilient les intérêts des porteurs et ceux du Trésor, car si elles diminuent les recettes de l'État elles contribuent à la répression de la fraude en faisant connaître au fisc l'importance des titres déposés.

b) *Assiette et paiement.* — Le législateur s'est également montré libéral, en réformant l'assiette du droit de timbre.

D'après l'article 43 de la loi du 29 mars 1914 ce droit était assis sur la valeur nominale quelle que fût la valeur réelle des titres. Les fonds d'État, seuls, bénéficiaient d'un régime de faveur puisque le droit était assis sur la valeur réelle lorsque le cours moyen des titres était tombé au-dessous des $3/4$ du pair.

A l'avenir, l'article 23 de la loi du 30 décembre 1928 unifie les règles d'assiette (Instr. 4.020. R. E. art. 8.900-VI)

Cette loi prévoit deux cas, celui des titres cotés, celui des titres qui ne le sont pas.

Pour les titres cotés en bourse ou en banque, le droit est perçu sur la valeur négociable déterminée par le cours moyen du titre pendant l'année précédente, lorsque ce cours est tombé au-dessous de la moitié du pair.

Pour les titres non cotés en bourse ou en banque, la taxe est perçue sur la valeur réelle des titres quand les parties justifient par une déclaration estimative avec pièces à l'appui que cette valeur est inférieure au $1/4$ du pair au jour où se produit le fait générateur d'impôt.

Jusqu'au 1^{er} octobre 1936, le pair était calculé lorsque la valeur était uniquement libellée en monnaie étrangère d'après la parité légale de la monnaie étrangère avec le franc (Instruction n° 4.028).

Depuis que le rapport fixe existant entre le franc et l'or est supprimé, par suite de la loi du 1^{er} octobre 1936 (Instr. 4.273) l'Administration a décidé à l'avenir que le pair serait calculé d'après la valeur de la monnaie étrangère au jour du fait générateur de la taxe.

Cette valeur sera déterminée par la déclaration estimative des parties que l'Administration pourra contrôler d'après le cours des changes (*Revue des Contributions*, 1937, p. 143).

Le renouvellement ou le remplacement des titres non abonnés ne donne plus lieu à la perception de la taxe à la condition que le titre remplacé ait déjà été timbré et qu'il n'y ait pas de modification à l'un des éléments essentiels du titre (D. M. F., 14 juin 1928).

Quant au tarif du droit de timbre, il avait été fixé à

2 p. 100 par la loi du 29 décembre 1929 ; ce taux paraissant trop élevé, il fut abaissé à 1 p. 100 par la loi du 26 avril 1930. Mais l'article 19 de la loi du 23 décembre 1933 l'a reporté à 2 fr. 50 p. 100 et le décret du 8 juillet 1937 à 4 francs p. 100.

Alors qu'en 1929 ce taux n'était qu'à 2 p. 100, nous étions déjà défavorisés au point de vue international. C'est ainsi qu'au début de 1930, le Gouvernement luxembourgeois émit un emprunt de 100 millions de francs luxembourgeois avec mention de la parité or. Un groupe hollandais et un groupe français s'étaient trouvés en concurrence.

Le groupe français fit des conditions telles que le taux d'intérêt proposé fut inférieur de 1,23 à celui qu'envisaageaient les Hollandais : malheureusement, notre droit de timbre étant plus élevé qu'en Hollande et notre impôt sur le revenu (25 p. 100) étant accablant, le Grand Duché préféra les conditions des Hollandais (*Revue Pol. et Parlem.* avril 1930. Dégrevements fiscaux).

Aujourd'hui les charges fiscales se sont encore accrues et notre position est de plus en plus défavorable vis-à-vis de l'étranger.

Avant d'aborder les importantes réformes de l'impôt sur le revenu des valeurs non abonnées, voyons ce qui touche l'impôt de transmission.

2° *Impôt de transmission.* — Il n'y a toujours pas de droit de transmission prévu. En cas seulement de cession constatée par acte soumis à la formalité, cet acte supporte les droits d'enregistrement ordinaires de 0,55 p. 100 pour les actions et 1,50 p. 100 pour les obligations (art. 19, loi 23 décembre 1933).

Quant au droit de conversion de 0 fr. 65 p. 100 il est

exigible dans un seul cas : à l'occasion du retrait de titres étrangers déposés dans un établissement de banque agréé par l'Administration contre remise des récépissés nominatifs (art. 7, loi 31 juillet 1929). Décret 20 février 1930. Instr. 4.173, art. 39, Décret 31 décembre 1934).

Nous allons d'ailleurs examiner de quelle façon ces titres déposés contre récépissé peuvent bénéficier de certaines faveurs.

3° *Impôt sur le revenu.* — a) *Paiement en France.* — *Innovation en matières de titres étrangers déposés contre récépissés nominatifs.* — L'article 7 de la loi du 31 juillet 1929, assimilant dans une certaine mesure aux titres nominatifs français les valeurs étrangères non abonnées déposées contre récépissé nominatif dans une banque agréée par l'Administration, a voulu les affranchir de la majoration d'impôt sur le revenu destinée à remplacer la taxe de transmission dans le cas où l'Administration serait en demeure de surveiller leur circulation.

Cette mesure est bien dans la ligne d'ensemble des réformes faites par le législateur qui tient à faire une discrimination entre les titres au porteur et les titres nominatifs ou assimilés.

Cet article 7 appliqué par décret du 20 février 1930, réduit, dans ce cas, le taux de la taxe sur le revenu au même tarif que la taxe sur le revenu des valeurs mobilières françaises et n'apporte aucune modification aux règles d'exigibilité et de perception de l'impôt. La réduction profite à tous les produits des Sociétés étrangères non abonnées et des Gouvernements étrangers toutefois sous quelques réserves.

Il faut d'abord que les titres se trouvent au moment

du paiement du revenu en dépôt dans un établissement de banque agréé par le ministre des Finances qui donne son autorisation après avis du directeur de l'Enregistrement et du directeur du Mouvement des Fonds.

Cet agrément est irrévocable et la décision du Ministre est souveraine.

D'autre part, cet agrément vaut pour le siège et les agences ou succursales.

Seuls les établissements agréés ont qualité pour recevoir en dépôt les titres étrangers et pour délivrer en contre-partie des récépissés nominatifs.

Avant de commencer leurs opérations les établissements doivent souscrire une déclaration.

Le siège et chaque succursale sont tenus d'en faire une au bureau de l'Enregistrement du lieu où ils sont installés. Cette déclaration indique la date du commencement des opérations et elle est accompagnée d'une copie de la lettre d'agrément certifiée par les représentants légaux de l'établissement.

S'il y a changement du siège principal ou de celui d'une agence, s'il y a création d'une succursale nouvelle ou bien cessation des opérations de dépôt d'un de ces établissements, il doit y avoir également déclaration.

Une fois ces formalités accomplies, les dépôts doivent être faits contre remise d'un récépissé nominatif.

Le récépissé est extrait d'un registre à souches, il porte un numéro d'ordre, les noms, prénoms, domicile des déposants, ainsi que la nature, le nombre, la série et les numéros des titres déposés. Il contient en outre la mention qu'il est établi et délivré en exécution de l'article 7 de la loi du 31 juillet 1929, et l'indication du numéro d'inscription des titres déposés au registre des dépôts.

En cas de retrait d'une partie des titres, le déposant conserve le récépissé nominatif originaire. Il délivre à la banque un reçu dont la remise produit pour les titres retirés le même effet que la remise du récépissé nominatif et la banque annote le reçu du numéro du récépissé représenté en partie, et du numéro d'inscription des titres retirés au registre des Retraits.

Les établissements de banque doivent en outre tenir deux registres sur papier libre. Sur le premier, appelé Registre des Dépôts, sont inscrits tous les dépôts des titres étrangers non abonnés. Sur le deuxième, dit Registre des Retraits, sont mentionnés les retraits de titres déposés contre remise du récépissé nominatif.

Le titulaire d'un titre déposé doit enfin toucher ses revenus à l'établissement dépositaire.

Dans cette intention, le décret exige que cet établissement tienne un registre non timbré, coté et paraphé, où sont inscrites toutes les opérations de paiement et de négociations de coupons, chèques ou autres instruments de crédit créés pour le paiement des produits des valeurs déposées.

Le paiement de l'impôt est effectué dans les dix premiers jours de chaque mois au vu des extraits des registres relevés chaque fin de mois, et déposés au bureau de l'Enregistrement (Solution 10 juin 1931).

Par ces dispositions, le législateur a voulu accorder une faveur aux détenteurs des valeurs non abonnées qui n'en jouissaient que par détention d'un certificat nominatif de dépôt. Il a tenu également à se réserver la possibilité de monopoliser certaines valeurs, en donnant son agrément aux établissements de banque. Il a enfin, désiré protéger les porteurs contre les malversations des banques dépositaires.

Telle est la grande innovation que le législateur a apportée en réformant l'impôt sur le revenu.

Paiement de l'impôt. — Il a fait aussi quelques retouches quant au paiement de l'impôt. S'il a établi quelques dispenses, il a imposé la tenue de certains registres et l'accomplissement de formalités supplémentaires aux Sociétés.

En étudiant les réformes de la taxe du timbre, nous avons vu que l'article 4 de la loi du 6 février 1932 avait dispensé du timbre de dimension les certificats représentatifs de titres étrangers non abonnés émis en France par des banques.

En contre-partie, ces banques sont astreintes à avancer l'impôt sur le revenu et à le verser dans les dix jours qui suivent l'encaissement par les établissements de banque des produits des titres représentés, avec pièces justificatives à l'appui.

Exonérations. — D'autre part, le législateur a envisagé des exonérations dans des cas spéciaux.

En dehors des exemptions prévues pour les Sociétés françaises par la loi de 1872 et appliquées aux Sociétés étrangères par la loi de 1914, la loi du 13 juillet 1925 a dispensé de la taxe les valeurs déposées obligatoirement à l'étranger par les Compagnies d'Assurances pour constituer des cautionnements et des réserves mathématiques, pour sinistres à régler et risques en cours.

Puis la loi du 31 mars 1929 exonère les produits des titres émis par l'Algérie et les Colonies françaises, les pays de protectorat et les pays sous mandat français.

La loi du 16 février 1932, article I, exempté également les revenus encaissés par des succursales et agences établies hors de France de Sociétés françaises.

Par contre, sont taxables les revenus des valeurs étrangères non abonnées de succursales autonomes, et à l'étranger de Sociétés françaises qui incorporent en fin d'exercice dans leur bilan général, ces produits. (Seine, 28 janvier 1927, Cassation, 11 février 1930. R. E. 9.345.)

La loi du 20 juillet 1932 dispense aussi de l'impôt les actions, obligations et emprunts des collectivités publiques ou privées qui ont leur siège en Tunisie.

Enfin, un décret du 30 octobre 1935 a affranchi de toutes taxes les titres émis par les Gouvernements étrangers en représentation des dettes commerciales de leurs nationaux, mais à deux conditions :

Les titres doivent être des fonds d'Etat ;

Ils doivent représenter les dettes commerciales des ressortissants du pays (Clunet 1936, page 313, Guilhot).

Opérations funding. — Le Parlement a également été amené à s'occuper des opérations funding qui se font de plus en plus nombreuses ; ces opérations consistent à remettre au porteur de fonds d'Etat étrangers, des bons de consolidation, représentant les intérêts impayés (Solution 9 mars 1933) et productifs eux-mêmes d'intérêts. Ces bons sont donc taxables.

Devant la rigueur de ce principe, les D. M. F. du 5 juillet et 7 septembre 1915 ont reconnu que, dans ce cas, le fait générateur de l'impôt se place au jour où le porteur peut en monnayer la valeur, soit par la voie de la négociation en bourse, soit à défaut, au moment de l'amortissement opéré par l'Etat débiteur.

Sous ce régime l'impôt était liquidé sur le montant nominal du titre funding.

L'article 1^{er} du décret-loi du 30 octobre 1935 qui consacre cette règle admet que la taxe sera liquidée non plus.

sur sa valeur nominale, mais sur le prix de la négociation et d'après le tarif en vigueur au jour de cette négociation.

Ce décret indique également que la taxe sera toujours perçue intégralement au moment de la négociation, même si l'Etat débiteur en a pris une fraction à sa charge. (Circul. 4.282.)

Mais une D. M. F. du 3 août 1936 a pris en considération la charge imposée à l'Etat débiteur. Désormais, la fraction de l'impôt incombant définitivement au porteur sera seule perçue lors de la première négociation, le surplus sera acquitté par l'Etat débiteur au moment de l'amortissement du titre. La taxe est payée préalablement à la négociation.

Ces mesures prises en faveur du titre funding ne s'appliquent qu'aux opérations de cette nature réalisées par les Etats étrangers.

Par conséquent, ne peuvent en profiter :

Les opérations funding réalisées par des Sociétés ou villes étrangères ;

Celles qui aboutissent non pas à une novation, mais seulement à un paiement différé ;

Celles enfin, dont l'impôt est pris en charge par l'Etat (de Laguillaumie, *Thèse Paris* 1935, page 321).

Nouveaux tarifs. — Tout en accordant ces exonérations partielles d'impôt le Parlement essayait de compenser les diminutions de recettes correspondantes par des augmentations de tarifs et des réductions de remises.

Le décret du 31 décembre 1933 abaissa le taux de la remise annuelle sur le montant des impôts aux assujettis à 0 fr. 30 p. 100 sur les premiers 100.000 francs, et à 0 fr. 225 p. 100 sur la partie de l'impôt excédant 100.000 francs (R. E. art. 10.062).

D'autre part, il fit varier les tarifs de la taxe à plusieurs reprises.

Il est nécessaire à ce propos de faire une distinction entre les titres au porteur non abonnés et les titres déposés contre récépissés nominatifs.

Le taux de 25 p. 100 édicté par l'article 16 de la loi du 3 août 1926, et applicable aux premiers, fut abaissé à 18 p. 100 par l'article 8 de la loi du 26 avril 1930, puis augmenté à 20 p. 100 par l'article 7 de la loi du 15 juillet 1932.

Sous la pression des besoins de la Trésorerie, ce taux fut porté à 25 p. 100 par l'article 5 du 16 juillet 1935 et enfin à 30 p. 100 par le décret du 8 juillet 1937.

Quant aux titres non abonnés, déposés en banque, ils furent taxés d'abord à 18 p. 100 par la loi du 31 juillet 1929, puis à 16 p. 100 par la loi du 26 avril 1930, ensuite à 17 p. 100 par la loi du 23 décembre 1933, enfin, l'article 5 du décret-loi du 16 juillet 1935 frappa ces valeurs du taux de 24 p. 100, ainsi que les rémunérations des administrateurs de Sociétés.

Un point de différence avec le taux des valeurs non déposées était, en réalité, trop insuffisant pour accroître les placements en valeurs françaises et les dépôts en banques des valeurs non abonnées. C'était donner une prime considérable aux valeurs taxées à 25 p. 100. Le législateur s'en aperçut dès octobre 1935. Il fit une première rectification en abaissant le tarif à 20 p. 100 pour les produits des titres des sociétés et collectivités établies dans les Etats placés sous protectorat ou sous mandat français, ainsi que pour les produits des titres émis par les Gouvernements desdits Etats, lorsque ces produits sont soumis au prélèvement de 10 p. 100 prévu par l'article 1^{er} du décret du 16 juillet 1935.

Il fallut attendre la loi du 31 décembre 1936 pour revenir à un taux général moins élevé puisqu'il fut abaissé de 24 p. 100 à 18 p. 100, mais de nouveau, le tarif de 24 p. 100 vient d'être établi par le décret du 8 juillet 1937.

Enfin le législateur, pour établir plus de justice dans l'impôt a taxé les lots et primes de remboursement payés aux créanciers et obligataires des collectivités non abonnées et aux porteurs d'effets publics et de fonds d'Etat étrangers (art. 9, loi du 31 juillet 1929). Désormais ces lots et primes sont soumis au même droit que celui applicable aux revenus des mêmes valeurs non abonnées.

Ces valeurs sont en définitive soumises au taux de 24 p. 100 ou de 30 p. 100 suivant qu'elles sont déposées ou non.

Pénalités. — Examinons maintenant comment le législateur a aggravé les pénalités sanctionnant les contraventions à l'article 35 de la loi de 1914 (faute de déclaration, paiement, etc....). Auparavant, les amendes étaient de 100 à 1.000 francs ; depuis la loi du 16 avril 1930, elles sont de 1.000 à 10.000 francs.

De plus, les peines édictées par l'article 38 de la loi de 1914, et par l'article 36 de la loi du 16 avril 1930 sont applicables à quiconque aura tiré, ou tenté de tirer un profit quelconque de la contravention commise.

Mais la Cour de Paris, dans son arrêt du 19 mai 1933 (R. E. 9.944) a jugé que l'article 36 de la loi du 16 avril 1930 n'a pas eu pour effet d'aggraver la situation du porteur de coupons, elle ne vise que les banquiers ou intermédiaires assurant le paiement. D'autre part, la Cour de cassation (Crim. 2 février 1934. Banque de Bâle, *Dalloz hebdomadaire*, 22 février 1934) a estimé que l'initiative de la poursuite contre le délit d'encaissement irrégulier

de coupons de valeurs non abonnées, prévu par l'article 36 de la loi du 16 avril 1930, modifiant l'article 38 de la loi du 29 mars 1914 appartient à l'Administration seule. Dès lors, la requête, base nécessaire et élément substantiel de cette poursuite doit viser personnellement l'inculpé et la nature de l'inculpation.

La loi est donc violée lorsque c'est le Ministère public qui prend l'initiative de la poursuite sur la plainte de l'Administration. La constitution de partie civile faite au nom de la Régie, ultérieurement, demeure inopérante en ce qui concerne la recevabilité de la poursuite (R. E. 10.179).

Enfin la Chambre criminelle de la Cour de cassation, a, le 15 février 1934, décidé que le bénéfice de la procédure de la mise en demeure préalable instituée par l'article 52 de la loi du 22 mars 1934 en faveur du simple contribuable ne peut être invoquée par les assujettis à l'article 35 de la loi du 29 mars 1914.

Prévoyant quelques difficultés, et dans un but fiscal, l'article 20 du décret du 20 juillet 1934 vint modifier cette procédure en décidant que la mise en demeure ne serait plus applicable aux poursuites correctionnelles prévues en ce qui concerne les impôts perçus par l'Administration de l'Enregistrement (*Rec. Heb. Dall.* 1934, note fiscale p. 60).

En plus des sanctions fiscales dont nous venons de faire état, le législateur a établi des sanctions correctionnelles (art. 183, 184, 185 Code des Valeurs mobilières).

Si le contribuable a agi frauduleusement, il est passible d'une amende de 1.000 à 5.000 francs.

S'il récidive dans le délai de cinq ans, il est puni d'une amende de 1.000 à 100.000 francs et d'un emprisonnement d'un à six mois.

Ces sanctions sont prises du fait de l'absence de déclaration tandis que l'insuffisance de déclaration n'est punissable que si elle atteint au moins 10 p. 100.

Quant aux complices de ces fraudes, ils subissent les peines édictées par l'article 183 du Code des Valeurs mobilières.

b) *Encaissement à l'étranger*. — Jusqu'ici, nous n'avons envisagé que les encaissements faits en France. Nous devons maintenant parler des paiements faits à l'étranger, et envisager les changements apportés par le législateur en ce qui les concerne.

Mode de paiement. — Avant la loi du 16 février 1932, le porteur de coupons de titres étrangers non abonnés, domicilié en France, qui avait encaissé ou fait encaisser à l'étranger ces coupons, avait le choix pour se libérer de l'impôt, entre deux moyens : soit l'apposition d'un timbre mobile annuel sur chaque titre, soit la déclaration dans les trois premiers mois de l'année suivante du montant total des revenus ainsi touchés et le paiement sur ce total.

L'article 6 de la loi du 16 février 1932 codifié par l'article 67 du décret du 21 décembre 1934 (Code des Valeurs mobilières) supprime à l'avenir le paiement par apposition de timbre mobile : seule la déclaration, qui est désormais nominative persiste.

L'impôt est liquidé suivant le cours du change pratiqué lors de l'encaissement et au lieu où le paiement a été effectué (Solution 15 avril 1920).

Cette réforme s'applique d'ailleurs au paiement de la taxe, non seulement sur les intérêts, arrérages et tous autres produits de titres non abonnés, mais encore sur les lots et primes de remboursement de ces mêmes valeurs, et

sur le bénéfice réalisé sur les coupons à option de change des titres abonnés (Instr. 4.113, p. 11).

Taxation des trusts constitués à l'étranger. — De plus, la loi du 31 décembre 1936 a réparé une fissure qui désarmait l'Administration.

Nous avons indiqué, en exposant les nombreux projets de réforme du régime de l'abonnement avant 1928, que plusieurs auteurs avaient demandé la création d'institutions semblables aux Administratie Kantooren, ou aux Trustees américains.

Ces institutions n'ont jamais été établies dans notre pays. Elles ont, par contre, été fondées couramment par des Français à l'étranger, dans un but tout autre que celui visé par les auteurs des projets de réforme.

Le système trustee a été notamment très en vogue. Il consiste en ceci :

Une personne confie l'administration d'un ensemble de biens à une autre personne, ou trustee, à charge d'en servir annuellement les revenus à un bénéficiaire désigné.

Or, ce bénéficiaire, quoique ayant son domicile ou son siège social en France, échappait à la taxe sur les produits qui lui étaient adressés par le trustee, à moins que l'Administration ne prouvât que ces produits représentaient des revenus de valeurs étrangères non abonnées (Solution, 28 février 1931. D. M. F., 17 mars 1933. D. M. F., 4 juin 1934. De Laguillaumie, *thèse Paris*, 1935, p. 66).

En général, le fisc était dans l'impossibilité de soutenir que le bénéficiaire du trust était actionnaire ou obligataire et passible des sanctions édictées par l'article 67 et l'article 75 du Code fiscal, car les sommes nettes recueillies provenaient d'une masse de biens inconnus, souvent dans sa consistance même par le bénéficiaire du trust.

Sur la rapport de M. Gardey, le Parlement reconnaissant « que l'intérêt du Trésor aussi bien que l'équité commandaient de faire entrer les revenus des trusts dans le champ d'application de la loi fiscale », leur appliqua un régime fiscal identique à celui des valeurs étrangères non abonnées.

Tel est l'objet de l'article 52 de la loi du 31 décembre 1936. Ainsi sont passibles de l'impôt de 30 p. 100 les revenus des fonds, valeurs ou biens quelconques, confiés à un fidei-commis chargé d'en assurer la gestion.

En cas d'infraction à ce nouvel article du Code fiscal, les pénalités sont le quintuple droit applicable aux droits éludés pendant dix années antérieures et l'amende de 100 à 10.000 francs (L. N., 1937, 2, 58).

c) *Double imposition.* — Pour terminer l'étude des formes de l'impôt cédulaire sur le revenu, il faut exposer brièvement le problème de la double imposition, et voir comment on évite en partie celle-ci avec certains pays.

M. Niboyet, dans les « Doubles impositions au point de vue juridique, n° 12 » les définit par la taxation répétée d'un même élément de patrimoine dans des pays différents pour une seule et même période.

Cette superposition d'impôts est courante vu les principes divergents des législations étrangères.

Pour l'éviter le plus possible, les États ont été amenés à conclure des accords.

La France a passé ainsi des conventions avec les pays de protectorat et avec certains pays étrangers.

Par la loi du 20 juillet 1932, la France a exonéré du droit de timbre et de la taxe sur le revenu, les produits d'actions, obligations, et emprunts des collectivités publiques et privées qui ont leur siège en Tunisie, à l'exception des Sociétés

tunisiennes ayant pour objet des bien situés en France (Clunet, 1933, p. 326, Guilhot).

Par la loi du 14 avril 1933, les titres d'actions et d'obligations des Sociétés, Compagnies et Personnes Publiques Marocaines ont seulement été dispensées du droit de timbre français car la législation marocaine ne connaît que l'impôt du timbre.

Mais des conventions importantes, outre celles passées avec la Sarre par la loi du 17 juillet 1923 et qui a été rapportée depuis le retour de ce pays à l'Allemagne, ont été faites avec la Belgique, l'Italie et l'Amérique. Nous allons les passer en revue rapidement.

La convention entre la France et la Belgique a été signée à Bruxelles le 16 mai 1931 et ratifiée par décret du 10 août 1933.

Quant à celle passée entre la France et l'Italie, elle a été signée à Rome, le 16 juin 1930, avec avenant daté du 16 novembre 1931 et ratifié le 24 novembre 1933. Les dispositions prises dans ces conventions et ayant trait à l'impôt cédulaire sur le revenu sont les suivantes :

Les revenus des capitaux mobiliers sont en principe imposables dans l'État où se trouvent les débiteurs de ces revenus, ou le siège de la Société.

Si le débiteur possède dans les deux États « des établissements stables » et si l'un de ces établissements contracte un emprunt, l'impôt est perçu par l'État sur le territoire duquel est situé cet établissement.

D'autre part, les conventions prévoient que « chaque État contractant dans le but de maintenir l'égalité des charges fiscales sur son territoire ou entre ses nationaux aura la faculté de frapper d'un impôt réel, les revenus des capitaux étrangers investis sur son territoire et les revenus

des capitaux nationaux investis à l'étranger, sous forme de fonds d'État, d'actions ou d'obligations. Mais dans ce cas, il accepte de précompter sur les impôts qui résulteraient de l'application de son tarif général, ceux qui seront payés dans l'autre État pour le même objet » (art. 11, Convention franco-italienne, art. 6, Convention franco-belge).

Ces articles maintiennent ainsi l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières étrangères.

Différentes instructions de l'Administration de l'Enregistrement ont précisé les tarifs applicables, au fur et à mesure des modifications des taux d'impôts français.

Actuellement, nous basant sur une lettre envoyée le 10 août 1936 par le directeur général de l'Administration de l'Enregistrement au Président du Syndicat des banquiers en valeurs, et tenant compte des majorations de taux prévues par le décret du 8 juillet 1937, nous pouvons dans le tableau ci-dessous indiquer les nouveaux tarifs.

Pour comprendre ce tableau, il nous suffit d'indiquer qu'outre l'impôt italien de 20 p. 100 frappant certaines valeurs dont nous ferons état, un impôt spécial de 10 p. 100 a été institué en Italie par un décret-loi du 7 septembre 1935, n° 1627 (*Gazette Officielle du Royaume d'Italie*, du 13 septembre 1935) sur les produits de toute nature des titres au porteur autres que ceux émis par l'État.

I. — VALEURS ABONNÉES

A) Produits actuellement assujettis en Italie à l'impôt de 20 p. 100 :

1° Titres nominatifs.	{	a) Lorsqu'il s'agit de titres ou certificats représentatifs entrant dans les prévisions de l'art. 49 du Code fiscal des Valeurs mobilières	Exemption.
		b) Dans les cas contraires. . . .	4 p. 100.

2° Titres au porteur.	{ (Qu'ils soient ou non représentés par un certificat entrant dans les prévisions de l'art. 49 du Code des Valeurs mobilières) .	Exemption.
--------------------------	---	------------

Les titres dont les produits rentrent dans le paragraphe A sont les suivants :

1° Obligations émises avant le 30 septembre 1926, par les communes, provinces, institutions et sociétés commerciales ;

2° Obligations émises postérieurement au 18 septembre 1934 par les sociétés anonymes ou en commandite par actions autres que celles qui pratiquent le Crédit Foncier, agricole ou minier.

B) Produits des autres titres actuellement exempts en Italie de l'impôt de 20 p. 100 :

1° Titres nominatifs.	{	Droit commun. 15 ou 24 p. 100.
2° Certificats re- présentatifs en- trant dans les prévisions de l'art. 49 du Code des Valeurs mo- bilières.	{ a) Si le titre représenté par le cer- tificate est nominatif. b) Si le titre représenté est au porteur	Droit commun. Droit commun sauf réduction de 10 p. 100.
3° Titres au porteur.	{ a) Lorsqu'ils remplissent les condi- tions pour bénéficier du tarif de 15 p. 100 (Art. 60, 2 ^e al. C. V. M.). b) Dans les autres cas	5 p. 100. 14 p. 100.

II. — VALEURS NON ABONNÉES

A) Produits actuellement assujettis en Italie à l'impôt de 20 p. 100 :

1° Titres au por- teur émis par l'État italien et titres nomina- tifs.	{ a) Lorsque les titres sont déposés contre récépissés nominatifs dans un établissement de crédit agréé par l'Administration (Art. 63, al. 3, C. V. M.) b) Dans le cas contraire.	4 p. 100. 10 p. 100.
--	--	-------------------------

- 2° Titres au porteur autres que ceux émis par l'État italien. (Qu'ils soient ou non déposés contre un récépissé nominatif). Exemption.

Les titres dont les produits entrent dans les prévisions du paragraphe 2-A sont :

- 1° Les titres désignés au paragraphe 1-A ci-dessus ;
2° Les rentes italiennes 3 p. 100 1861 et 1868.

B) Produits des autres titres actuellement exempts en Italie de l'impôt de 20 p. 100 :

- 4° Titres au porteur émis par l'État italien et titres nominatifs. Droit commun (24 et 30 p. 100).
- 2° Titres au porteur autres que ceux émis par l'État italien. a) Lorsque les titres sont déposés contre récépissés nominatifs dans un établissement de crédit agréé par l'Administration (Art. 63, al. 3, C. V. M.). 14 p. 100.
b) Dans le cas contraire. 20 p. 100.

Ce tableau dénote la complexité du régime fiscal des valeurs mobilières italiennes en France. Il serait urgent de le simplifier, en se bornant à conclure avec l'Italie un nouvel accord dont les éléments rappelleraient ceux de la Convention franco-belge du 16 mai 1931.

Pour les valeurs belges en effet, le taux du précompte étant fixé à 12 p. 100 par l'article 6 de la Convention :

Les produits des titres nominatifs, certificats d'inscription et certificats représentatifs régis par l'article 49 du C. V. M. et revenant à des personnes physiques sont soumis au taux de 3 p. 100 ;

Ceux des valeurs abonnées, à celui de 12 p. 100 ;

Ceux des valeurs non abonnées déposés contre certificats nominatifs, également à celui de 12 p. 100 ;

Ceux des valeurs non abonnées, à celui de 18 p. 100.

Les Sociétés belges et italiennes ayant des biens en France sont toujours soumises à la loi du 29 juin 1872 et au décret du 6 décembre 1872 à condition qu'elles possèdent en France un établissement stable (Instr. 4.163).

D'autre part, les Sociétés italiennes et belges ayant une participation dans une Société française sont affranchies.

Mais les bénéfices distribués par la Société française et passibles de l'impôt sur le revenu sont augmentés, pour la perception de l'impôt, des avantages que ces Sociétés belges ou italiennes auraient directement retiré de cette participation, ou qui auraient été accordés à des tiers.

Ces textes, bien qu'imparfaits protègent cependant les contribuables contre la double imposition (Clunet, 1934, p. 835. *Dalloz hebdomadaire*, notes fiscales, 1936, p. 60).

Quant à la Convention signée le 27 avril 1932 entre la France et les États-Unis d'Amérique et ratifiée le 1^{er} octobre 1935, elle comporte une réglementation nouvelle en matière d'impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, mais elle ne vise que les Sociétés américaines ayant pour objet des biens situés en France.

L'article 5 de la Convention dit :

« Les Sociétés américaines qui possèdent en France des établissements stables ont, par dérogation à l'article 3 du décret du 6 décembre 1872, la faculté d'acquitter l'impôt sur le revenu des valeurs étrangères sur les 3/4 des bénéfices effectivement retirés de ces établissements. »

Les bénéfices industriels et commerciaux étant déter-

minés en conformité des désignations de l'article précédent, une Société américaine qui veut se placer sous le régime prévu à l'alinéa qui précède, doit en faire une déclaration au bureau de l'Enregistrement dans les six mois de l'entrée en vigueur du présent accord, ou dans les six mois qui suivent la création par elle d'un établissement en France. L'option faite pour un établissement vaut pour tous les établissements de la même Société, elle est irrévocable.

Si ces Sociétés préfèrent rester soumises au régime prévu par l'article 3 du décret du 6 décembre 1872, elles doivent acquitter l'impôt sur le revenu sur les sommes distribuées à leurs actionnaires et obligataires dans la proportion de la quotité imposable.

D'autre part, l'article 6 de la convention accorde une option aux Sociétés américaines qui ont des participations dans une Société française; elles peuvent, suivant les prescriptions du décret du 6 décembre 1872, se soumettre au régime prévu par les alinéas 1 et 2 de l'article 6 de la convention. Dans ce cas, l'impôt sur le revenu est perçu suivant la législation française sur les produits distribués par les Sociétés françaises et aussi sur les bénéfices que la Société américaine retire de la Société française ou de leurs relations commerciales.

Cette option est irrévocable et pour bénéficier de ce nouveau régime une déclaration est nécessaire dans les mêmes conditions que celles prévues par l'article 5 (*Recueil Hebdomadaire Dalloz*, notes fiscales, 1936, p. 33).

Cette convention a le grand mérite de dispenser les Sociétés du régime de la quotité imposable et de leur donner des règles plus souples. C'est une voie dans laquelle le législateur a tout intérêt à s'engager à la

condition, cependant, de ne pas oublier comme dans cette convention de faire accorder aux Français ayant des intérêts fiscaux à l'étranger, le bénéfice de certaines contre-parties ¹.

Malgré ces accords, les contribuables subissent encore de graves mécomptes et il est à souhaiter que des ententes internationales se multiplient pour supprimer les superpositions d'impôts.

SECTION III. — Résultats obtenus.

Si l'on veut porter un jugement sur les réformes accomplies par le législateur, il faut d'abord constater l'insuffisance des avantages reconnus aux valeurs abonnées. Ils ne compensent pas les charges que celles-ci supportent. De nombreux désabonnements en résultent et l'incidence des impôts à la charge des Sociétés vient frapper la plupart du temps, les détenteurs de titres.

D'autre part, le Gouvernement s'est montré libéral en rendant l'abonnement facultatif, mais il est revenu sur cette concession en imposant plus durement les valeurs non abonnées qui se prêtaient il est vrai à la fraude.

Il a également envisagé une autre politique fiscale en favorisant les titres étrangers circulant en France sous la forme nominative. Les articles 6 et 7 de la loi du 31 juillet 1929 établissent peut-être les fondements d'une organisation nouvelle dans le régime des valeurs étrangères en donnant une prime aux certificats ou récipissés nominatifs,

1. Il faut encore signaler deux conventions que nous n'examinerons pas, car elles n'ont pas encore été ratifiées.

L'une a été signée avec l'Allemagne, le 9 novembre 1934 ; l'autre avec la Suède, le 26 décembre 1936.

mais le principe d'équivalence ne pourra être mieux pratiqué que lorsque cette réforme récente s'appliquera aux valeurs et récépissés au porteur, forme préférée par les détenteurs de capitaux. C'est tout l'édifice qui est à remanier.

DEUXIÈME PARTIE

DIFFUSION DU TITRE NOMINATIF

Le Gouvernement et le Parlement français ont cherché au cours de ces dernières années un remède à l'évasion fiscale dans des mesures qui restreindraient le volume des valeurs au porteur et favoriseraient l'essor du titre nominatif (Germain-Martin, *Cours* 1923-1924).

Les titres au porteur en effet s'étaient montrés si propices à la fraude que le législateur envisagea de sévères impositions à leur égard et même leur suppression.

Depuis 1920, de nombreux projets de réforme des moyens de transmission furent élaborés et si la nominalisation obligatoire ne vit pas le jour, les titres à ordre et les titres mixtes furent néanmoins créés, mais les échecs auxquels ils aboutirent décidèrent le Gouvernement à orienter autrement sa politique, en cherchant à diffuser le titre nominatif à l'aide de retouches au régime des transferts.

Devant l'insuccès des dispositions prises jusqu'alors, le Gouvernement Doumergue établit en 1934 un vaste plan de réformes comportant des dégrèvements d'impôts et des simplifications de formalités. L'ère de détente qu'il entendait ouvrir ainsi fut malheureusement de courte durée.

Comme nous le verrons, les titres nominatifs ont été

encore favorisés par les décrets d'octobre 1935 et par la loi du 31 décembre 1936.

Dans l'exposé qui suit, des dispositions prises pour avantager les détenteurs de valeurs nominatives, nous examinerons d'abord les réformes des moyens de transmission et les simplifications du transfert effectuées avant l'année 1934.

Ensuite les nouvelles facilités et nouveaux allègements de charges fiscales accordés ultérieurement aux détenteurs de ces titres.

CHAPITRE PREMIER

REGIME DU TITRE NOMINATIF AVANT 1934

SECTION I. — Essais de réforme des moyens de transmission.

A) NOMINALISATION OBLIGATOIRE

Deux méthodes se sont offertes au législateur pour lutter contre la fraude que favorisaient les titres au porteur.

La première consistait à accorder des avantages aux capitalistes qui placeraient leur fortune en valeurs autres que les titres au porteur. Cette solution n'a pas été adoptée immédiatement.

La deuxième était tout simplement l'abolition du titre au porteur.

La nominalisation obligatoire de tous les titres, au moins des Sociétés privées a été en effet envisagée au cours de la discussion de la loi fiscale du 25 juin 1920 (*J. O. Chambre*, 20 avril 1920. Sénat, 21 mai 1920).

Le 20 avril 1920, MM. Ernest Lafont, Vincent Auriol, Léon Blum ont proposé un amendement à l'article 43 de la loi créant des ressources fiscales :

« L'action doit toujours être établie sous la forme d'un
« titre nominatif ; il en est de même de tous autres titres
« servant à constituer un droit dans une Société (parts,
« obligations, etc...)

« Dans le délai de trois mois de la promulgation de la loi présente moi tous les titres au porteur... devront être mis sous la forme nominative. »

Cet amendement reposait sur deux arguments qui ont été développés par M. Loucheur :

Le titre au porteur est l'instrument par excellence de la fraude ; en le supprimant on rétablit la justice dans l'impôt. D'autre part, il met le Gouvernement dans l'impossibilité de savoir entre quelles mains se trouve la direction de certaines Sociétés. La défense nationale exige que ces Sociétés soient dirigées par des Français.

Le Gouvernement se montrant opposé à un tel projet, M. Lesaché proposa une exception en faveur des titres de rentes ; malgré cette exception, l'amendement fut repoussé par 373 voix contre 234 sur l'intervention du ministre des Finances. Plusieurs raisons ont milité en faveur du titre au porteur. C'est lui, en effet, qui a donné au marché de Paris son importance (M. Raphaël-Georges Lévy développa le 21 mai 1920 la même thèse au Sénat).

De plus, était-ce au moment où l'État avait besoin de faire des emprunts, qu'il fallait changer une forme de titre si appréciée du public ?

Le projet socialiste avait en outre une fissure puisqu'il exemptait les rentes : c'était laisser un terrain important à la fraude et créer une différence de traitement injuste à l'égard des valeurs industrielles. Et puis, vis-à-vis des titres étrangers, si on les admettait au porteur, ils seraient favorisés ; si par contre on les soumettait à la nominativité, ils fuiraient le marché.

C'est pourquoi M. Charles Dumont a dit, le 15 avril 1920, à la Chambre des Députés : « la suppression des titres au porteur n'est pas une question qui peut être résolue en

France seulement ; c'est une question internationale, c'est une question qui ressort de la Conférence de la Paix, de la Section financière de la S. D. N. »

En 1923, MM. Vincent Auriol et Blum ont, à nouveau, défendu leur idée chère. Ils proposaient un système de titres au porteur avec formalité d'endossement. Les titres seraient transmissibles par inscription d'une mention au verso du titre par le titulaire. La copie de cette mention devrait être signifiée au siège de la Société et transcrite sur le registre des endossements; c'était en somme la suppression du titre au porteur. Mais la Chambre, une fois de plus, se montra rebelle à pareil projet.

Les auteurs socialistes ne désarmèrent pas malgré l'échec retentissant de l'expérience de la nominativité obligatoire en Italie.

Le décret italien du 22 avril 1920 avait, en effet, rendu obligatoire la conversion au nominatif des actions de toutes les institutions de crédit et il avait appliqué à tous les autres titres au porteur une taxe de 15 p. 100 sur leurs revenus.

Puis la loi du 24 septembre 1920 généralisa ce système de nominativité en l'étendant aux fonds d'État et aux dépôts à échéance fixe.

Un règlement du 9 juin 1921 organisa ce régime à l'égard des Sociétés privées, mais le décret sur les fonds d'État ne parut jamais.

Après trois mois d'expérience pratique, la loi fut suspendue et M. Mussolini, le 10 novembre 1922, l'abrogea purement et simplement pour arrêter l'effondrement des titres en bourse et la perturbation dans les changes. L'échec de la loi avait été total.

B) TITRES A ORDRE

1° *Historique.* — Devant l'opposition du Gouvernement, le Parlement institua alors des titres à ordre pour permettre au fisc, tout en accordant aux porteurs, les avantages combinés des valeurs à forme nominative et à forme au porteur, un contrôle plus efficace des revenus mobiliers.

Quelques projets avaient été établis après la guerre. Le 28 décembre 1925, MM. Dumesnil, Auriol, Chabrun et Blum déposèrent un projet remplaçant le titre au porteur par un titre à endos comportant notification de l'endossement à l'établissement émetteur chargé de tenir un registre des immatriculations, et cela dans un délai de trois mois.

Ces nouveaux titres devaient être immatriculés au nom d'une personne déterminée et les établissements débiteurs auraient à tenir un registre spécial contenant les mentions suivantes :

Nom, prénoms, profession et domicile du titulaire. S'il s'agissait d'une Société, dénomination exacte et siège social.

Ils seraient transmis par endossement et mention serait faite au verso du titre, l'endos en blanc étant interdit.

Cette mention serait signifiée à l'établissement émetteur par lettre recommandée, ou par acte extra-judiciaire et elle serait transcrite sur un registre dit registre des endossements.

Elle serait également signifiée au contrôleur des Contributions directes du domicile du titulaire.

Ces formalités ne seraient nécessaires qu'en cas de livraison effective des titres à l'acquéreur.

Quant aux mentions de propriété, elles seraient notifiées

à l'établissement émetteur par le nouveau propriétaire qui prouverait ses droits par un certificat de propriété.

Enfin, le projet exemptait le titre à ordre du droit de transfert et du droit de conversion. Il ne l'assujettissait qu'au droit de transmission.

Ce projet établissant une véritable inquisition chez les particuliers et risquant de fomenter une révolution sur le marché financier ne fut pas discuté. Par contre, le projet Clémentel n° 1299, repris le 10 décembre 1925 par M. Loucheur (n° 2208) qui laissait subsister les titres au porteur tout en instituant des titres à ordre, servit de base à la loi du 4 avril 1926.

Jusqu'en 1926, les titres à ordre étaient parfaitement admis, tant par la jurisprudence (Cassation civile, 7 mai 1879) que par la doctrine (Wahl, *Précis théorique et pratique du Droit commercial*, n° 439. Thaller et Pic, *Traité de droit commercial*, n° 735).

On les assimilait aux effets de commerce à ordre (art. 110 et 136, Code commerce), la seule différence entre eux consistait dans leur nature ; alors que les titres à ordre représentaient un droit d'associé ou de créancier d'une Société, les effets de commerce étaient seulement des instruments employés pour le règlement des opérations commerciales. Mais le titre à ordre tel qu'il existait en France était presque inusité et ne répondait pas à l'objet que visait le Parlement. Il ne dévoilait pas au fisc le nom de la personne qui touchait les revenus puisque la loi n'exigeait pas d'inscription sur un registre au siège de la Société émettrice.

La loi du 4 avril 1926 a donc créé la forme à ordre facultative avec un régime fiscal déterminé. Toutefois le législateur n'a pas suivi d'assez près les projets antérieurs et son œuvre conçue trop rapidement n'a jamais pu être appliquée.

Tout en exposant brièvement les dispositions prises, nous verrons les différences qui existent entre elles, et le projet Clémentel.

2° *Définition.* — M. Auger entend par titre à ordre, le certificat nominatif d'actions, d'obligations ou de toutes autres valeurs émises par des entreprises ou collectivités tant publiques que privées, transmissibles entre les parties par voie d'endossement, le transfert de la propriété du titre n'étant toutefois opposable aux tiers et spécialement au fisc que par la transcription de l'endossement sur un registre spécial tenu à son siège social par la collectivité émettrice (*Revue des Sociétés*, 1926, p. 304).

L'article 17 de la loi de 1926 pose en principe que les titres peuvent être établis sous la forme au porteur à l'exception de ceux qui doivent revêtir obligatoirement la forme nominative tels que les actions non libérées, celles déposées en garantie par des administrateurs, les actions d'apport pendant le délai légal, les titres de certaines Sociétés (Banque de France, Crédit foncier...) les valeurs des mineurs, des interdits, etc...

Les titres à ordre doivent être immatriculés au nom d'une personne déterminée, en portant sur un registre tenu par la Société émettrice et sur les titres eux-mêmes, « les nom, prénoms, profession et domicile du titulaire, et s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination, son siège ». Il n'y a pas nécessité, comme dans le projet primitif, de faire une déclaration d'émission à un agent de change ou à tout autre officier ministériel spécialement autorisé par le ministre des Finances, mais l'article 18 interdit l'endossement au porteur pour réprimer la fraude fiscale.

3^o *Forme de l'endossement et négociation.* — La transmission des titres s'opère par endossement inscrit sur les titres, daté et signé par l'endosseur et indiquant les nom, prénoms et domicile de l'endossataire, ou, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale et son siège (art. 19).

Le législateur n'a pas exigé, comme dans le projet Clémentel, la certification de signature de l'endosseur et la tenue d'un répertoire chronologique par les agents de change ou les officiers ministériels.

Mais l'endossement n'opère transfert de la propriété du titre à l'égard des tiers et notamment du Trésor que s'il a été l'objet d'une inscription sur le registre spécial tenu par l'établissement émetteur. A cet effet, copie textuelle de l'endossement est signifiée par lettre recommandée avec accusé de réception au siège de l'établissement (art. 21).

Ces formalités d'endos et de signification ne sont exigées qu'en cas de livraison effective des titres à l'acquéreur.

Quant aux mutations par décès, elles sont réglées par l'article 20.

La mutation est, en pareil cas, notifiée à l'établissement débiteur par le nouveau propriétaire qui justifie de son droit au moyen d'un certificat de propriété. Cette mutation est portée à la fois sur le registre et sur le titre après justification du paiement des droits de mutation par décès (art. 15, loi 25 février 1901),

Le législateur a fait de nombreuses omissions en fait de mutations, car il ne prévoit que celles produites par décès ; il n'indique pas non plus ce que sera ce certificat de propriété et par qui il sera délivré.

A la différence du projet primitif, ce ne sont plus les agents de change qui sont chargés de remplir les formalités

des opérations, mais l'établissement émetteur (Julliot, *Information*, 20-21 février 1926. Bezard Falgas : *De la simplification des formalités de transfert* 1926, p. 58) d'où il résulte pour lui un travail accablant.

4° *Responsabilité en cas de transmission.* — Comme nous l'avons indiqué, la loi dispense de toute certification la signature de l'endosseur; « le nouveau titre à endos perd ainsi, dit M. Hamel, les garanties que le législateur actuel accorde aux titres nominatifs » (*Revue des Sociétés*, 1926, p. 264).

« Le rôle de l'établissement débiteur sera purement passif, il constatera la transmission sans que sa responsabilité soit mise en jeu, sauf en cas de collusion et de mauvaise foi. »

5° *Régime fiscal.* — La loi de 1926 a accordé à ces valeurs certaines faveurs (art. 22). Elles n'ont à payer que la moitié de la taxe annuelle de transmission. Seule la conversion des titres à ordre en titres au porteur est passible du droit de 0 fr. 80 p. 100.

6° *Échec des titres à ordre.* — La création du titre à ordre sous la forme édictée par la loi a abouti à un échec. Le règlement d'administration publique qui devait mettre en application les dispositions légales n'a pu paraître tant les difficultés étaient nombreuses. M. Hamel écrivait dès 1926 : « à cheval sur les deux formes de titres également utilisées par la pratique, le nouveau titre à endos n'aura aucun des avantages de l'une ou de l'autre, il ne procurera pas la sécurité du titre nominatif, il n'offrira pas les avantages de circulation commode du titre au porteur » (*op. cit.*, p. 265). « Il aura seulement des vertus fiscales; il fera connaître aux fonctionnaires des Contributions directes ou de l'Enregis-

trement quels sont les véritables titulaires des valeurs mobilières. »

De plus, si on le mettait en pratique, il serait nécessaire d'établir une double cotation en bourse puisque le titre à ordre devant payer le droit de conversion pour être mis au porteur, vaudrait moins cher que le titre au porteur dont la transformation en titre à ordre est gratuit (François Marsal. *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, t. IV, p. 138. Allix, *Cours* 1936-1937, p. 216).

Le législateur a donc fait une œuvre vaine car les détenteurs de valeurs mobilières continuent de choisir le titre nominatif s'ils cherchent la sécurité, ou le titre au porteur, s'ils veulent conserver le secret et la rapidité de transmission. Mais il faut bien reconnaître, comme l'indique M. Wahl dans la préface du « *Traité formulaire des titres nominatifs* » de M. Julliot que « ni les éventualités de la perte ou du vol des titres au porteur, ni la crainte que les propriétaires de titres peuvent éprouver de nuire à leurs héritiers en adoptant une forme qui facilite les détournements à leur dernier moment, ni les abus de confiance qu'ils ont à redouter des banquiers, créanciers, dépositaires, auxquels ils confient leurs titres, ne les ont arrêtés ».

Dès l'instant où le législateur veut obliger les porteurs de valeurs mobilières à faire connaître d'une façon ou d'une autre leurs revenus, la matière imposable fuit, et les mesures prises portent à faux.

La nominativité obligatoire ou l'institution du titre à ordre avec inscription obligatoire des transferts sur un registre ne pouvait donner de bons résultats.

Devant l'échec des réformes relatives aux moyens de transmission, le Parlement fut amené à choisir d'autres méthodes pour faire face aux charges écrasantes du budget.

Il n'osa pas toucher au régime des titres au porteur tant le public se montrait hostile. Il se décida seulement à simplifier le régime des titres nominatifs dont les nombreuses formalités formaient obstacle à leur circulation.

SECTION II. — Simplification du transfert des ordres nominatifs. (Réforme de 1927.)

D'après l'article 36 du Code de commerce, les titres nominatifs sont ceux dont la propriété est établie par une inscription du titulaire sur les registres de la Société ou de la collectivité.

La formalité essentielle est l'immatriculation de l'ayant droit sur ces registres. Jusqu'en 1920 cette formalité était entourée de difficultés qui rendaient la négociation du titre nominatif très compliquée et surtout fort longue.

Par les lois du 25 juin 1920 et du 31 juillet 1920, le Parlement a voulu apporter quelques simplifications, mais ses tentatives ont été malheureuses : elles n'ont pu aboutir à des résultats positifs ; il a fallu attendre la loi du 26 mars 1927 appliquée par le décret du 12 juin 1928 pour avoir un régime de transfert simplifié.

Nous étudierons ce régime d'après la loi de 1927 et nous nous reporterons aux lois précédentes en ce qui concerne les dispositions qu'elle n'a pas modifié.

A) DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI DE 1927

La loi de 1927 est applicable aux valeurs nominatives émises par les Sociétés et collectivités françaises ainsi qu'aux rentes sur l'État français nominatives et aux titres nominatifs inscrits au Grand Livre de la Dette publique.

Toutes les Sociétés et collectivités françaises ainsi que celles dont le siège social est en Algérie, sont soumises à la loi nouvelle sauf sur quelques points sans importance, pour les Sociétés ayant leur siège dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle.

Par contre sont en dehors du domaine de la loi, les titres et certificats d'inscription nominatifs de Sociétés ou entreprises étrangères, ainsi que les certificats nominatifs émis en représentation des titres des dites Sociétés et déposés en France dont le transfert ou la conversion ne peut s'opérer que sur un registre tenu en France dans les conditions indiquées par l'arrêté ministériel du 6 juin 1928.

La loi s'applique enfin, non seulement aux Sociétés et collectivités émettrices mais encore aux établissements de crédit chargés du transfert.

Le décret prend soin d'expliquer que la loi vise les opérations consécutives à des négociations et les opérations qui ne le sont pas. Parmi les premières, il classe les conversions et transferts résultant des négociations effectuées au comptant par ministère d'agent de change, mais il met en dehors les opérations faisant suite à des négociations à terme ou à des négociations effectuées en coulisse.

Parmi les opérations non consécutives à des négociations, il place les transferts réels, les conversions de titres au porteur en titres nominatifs, les remboursements de titres nominatifs et les mutations.

Le législateur n'a pas envisagé les conversions du nominatif au porteur ne résultant pas de négociations.

B) OPÉRATIONS CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS.

Il ne s'agit ici que de négociations au Parquet, les ventes de titres sur le marché en Banque restant soumises aux règlements antérieurs. (Note Chambre syndicale des Agents de Change de Paris, 21 juin 1928).

Le décret distingue les titres essentiellement nominatifs et les titres convertibles au porteur.

1° *Titres essentiellement nominatifs.* — Ce sont ceux qui ne peuvent exister que sous la forme nominative. Ils se livrent entre agents de change sous cette forme.

La loi de 1927 a modifié les formalités et délais des opérations de transfert, fixés pour les agents de change de Paris par le règlement de la Compagnie et par la loi du 31 juillet 1920.

Auparavant, l'article 16 de cette dernière loi obligeait l'agent de change acheteur à réaliser le transfert. Il devait remettre à son confrère vendeur, avant la 5^e bourse suivant celle de la négociation, un bulletin indiquant les nom et prénoms auxquels le transfert devait être fait. Les transferts s'opéraient par les soins de l'agent de change vendeur qui devait les déposer au plus tard le surlendemain du jour de la remise des noms et acceptation, les titres devant être donnés à l'agent de change acheteur le lendemain du transfert et les fonds provenant de la vente, mis à la disposition du client vendeur le surlendemain.

L'agent de change vendeur pouvait transférer les titres au nom de son confrère acheteur, c'est-à-dire faire un transfert d'ordre, ce qui lui permettait de régler la part de vente au donneur d'ordre vendeur, dès que la Société avait effectué le transfert d'ordre.

Le défaut de cette réglementation était que ce transfert d'ordre n'était pas obligatoire, et que s'il n'avait pas lieu, le vendeur risquait d'attendre longtemps avant que le transfert n'ait été effectué au nom de l'acheteur.

La loi de 1927 supprimant l'article 16 de la loi de 1920 chargea l'agent de change vendeur de régulariser le transfert et l'obligea à faire un transfert d'ordre. Il doit « au plus tard le 5^e jour à compter de la date de négociation en bourse remettre contre récépissé à la Société ou collectivité française ou à l'établissement chargé par elle du service des transferts, les titres accompagnés de la demande de transfert revêtue de la signature certifiée par lui du vendeur ou de son mandataire ». Il doit aussi indiquer le nom des agents de change acheteurs et la quantité de titres achetés par chacun d'eux.

Le 7^e jour de bourse suivant la négociation, un avis de réalisation de transfert doit être délivré par les Sociétés débitrices et les établissements chargés du transfert. L'article 6 du décret indique les mentions que doit contenir cet avis de réalisation qui permet de rendre inopérante toute signification faite du chef du vendeur. On considère donc que les droits du cédant sur les titres à transférer sont éteints vis-à-vis des tiers dès la délivrance de l'avis (art. 42, loi de 1927).

Enfin, le 12^e jour de bourse après la négociation, les Sociétés doivent délivrer le certificat provisoire au nom de l'agent de change acheteur.

Si les nouveaux titulaires n'ont pas à être agréés par le Conseil d'Administration de la Société débitrice, l'agent de change vendeur tient le montant de la vente à la disposition de son client le 13^e jour de bourse.

La durée du transfert d'ordre est de dix jours. Si dans

ces dix jours, l'agent de change acheteur a notifié à la Société le nom de son donneur d'ordre et lui a remis pour les titres non libérés l'acceptation de celui-ci, il est procédé au transfert définitif au nom du donneur d'ordre ; sinon, le transfert d'ordre devient définitif, et dans la suite, au moment du transfert au nom du client, celui-ci a à payer un nouveau droit de 0 fr. 80 p. 100.

Pour les titres soumis au droit d'agrément, le délai de dix jours est porté à trente jours. Dans ce délai la Société notifie par écrit la décision du Conseil d'Administration. En cas d'agrément elle avise l'agent de change de la réalisation du transfert définitif au nom de l'acheteur le jour même du transfert.

Si l'acheteur est refusé, la négociation et le transfert d'ordre correspondant sont annulés.

Le prix de vente doit être mis à la disposition du donneur d'ordre vendeur le surlendemain du jour du transfert définitif (art. 39).

2° Titres nominatifs pouvant être mis au porteur. — Ces titres se livrent entre agents de change sous la forme au porteur, sauf les titres de rente française, qui, en principe, sont négociés en coupures nominatives de compte courant.

Cette règle avait été supprimée par l'article 49 de la loi du 25 juin 1920 qui décidait que les titres se négocieraient sous la forme nominative, mais le règlement d'administration publique qui devait indiquer les nouvelles conditions de cession n'a jamais paru, vu la difficulté de faire une double cotation de la même valeur.

L'article 47 du décret de 1890 est donc toujours en vigueur.

L'agent de change vendeur de titres nominatifs conver-

tibles au porteur poursuit leur conversion au porteur près de la Société émettrice. Il doit « au plus tard le 5^e jour à compter de la date de la négociation en bourse » remettre les titres nominatifs accompagnés de la demande de conversion au porteur revêtue de la signature certifiée par lui du vendeur.

La signature de l'agent de change doit elle-même être légalisée lorsque le siège de son office se trouve dans un département autre que celui de la Société débitrice ; exception est faite pour les agents de change près la Bourse de Paris.

Les établissements débiteurs doivent, d'autre part, le surlendemain du jour de la remise des titres nominatifs délivrer à l'agent de change, l'avis de réalisation, et l'agent de change vendeur donne le prix de vente à son client le lendemain du jour où les titres peuvent être retirés.

Enfin, l'agent de change acheteur doit tenir les titres à la disposition de son donneur d'ordre, le lendemain du jour où son confrère vendeur les lui a livrés.

C) OPÉRATIONS NON CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS

1^o *Conversion du porteur au nominatif ; transfert réel ; remboursement.* — Les demandes de conversion du porteur au nominatif, les demandes de transferts réels ou transferts effectués directement du nom d'un titulaire cédant au nom du cessionnaire, en dehors de toute négociation opérée en Bourse par ministère d'agent de change ainsi que les demandes de remboursement, sauf en cas de remboursement immédiat sur simple présentation du titre, donnent lieu à la délivrance par la Société émettrice ou l'établissement chargé du service des transferts, d'un

récépissé détaché d'un carnet à souches et contenant :

— l'indication du jour de la remise des titres accompagnés de la demande de conversion du porteur au nominatif ou de transfert réel, ou de remboursement partiel ou total ;

— la désignation de ces titres ;

— la date à laquelle aura lieu la remise des fonds entre les mains du demandeur.

Ce récépissé doit être revêtu de la signature d'un représentant qualifié de la Société émettrice.

En principe, chaque remboursement donne lieu à une demande avec certification de la signature du titulaire.

Les Compagnies de chemins de fer ayant accepté, en février 1921 qu'une certification de signature soit donnée une fois pour toutes lorsque le titulaire demanderait que tout remboursement lui soit versé à son compte dans une banque, la loi de 1927 a généralisé cette pratique à condition (art. 8 du décret) que le titulaire établisse une demande faisant connaître à quel compte il désire rendre payable le montant des remboursements. Cette demande est signée par lui et sa signature certifiée est valable jusqu'à révocation expresse.

L'avis d'inscription au compte ou l'avis de débit délivré soit par le service postal, soit par la banque intéressée constitue la décharge de l'établissement émetteur.

Celui-ci est tenu d'effectuer, dans un délai de huit jours, les opérations de conversion du porteur au nominatif, et dans un délai de onze jours, les opérations de transfert réel et de remboursement, à compter du jour du dépôt de la demande.

La loi de 1927 a également confirmé une pratique que les Compagnies de chemins de fer avaient introduite.

Le Code de commerce n'exigeant que la signature de celui qui fait le transfert en cas de cession d'actions nominatives, l'acceptation de transfert par l'acheteur n'était pas nécessaire. Mais certaines Sociétés privées ayant cru bon de l'exiger, l'article 42 de la nouvelle loi s'y est opposé.

« Nonobstant toute clause ou disposition contraire et sauf en ce qui concerne les titres non libérés, les Sociétés et autres collectivités ne peuvent exiger l'acceptation du transfert par le cessionnaire. »

Enfin l'article 4 du décret a réglementé les délais laissés aux Sociétés pour examiner le dossier de transfert.

Si ces dossiers ne contiennent que des pièces d'identité ou une procuration, les opérations doivent être effectuées dans des délais très courts, comme nous l'avons vu pour les affaires non contentieuses. Si, par contre, le dossier comprend d'autres pièces, la Société en cause les examine et si elle considère le dossier qu'on lui a transmis avant la négociation, comme régulier, elle doit délivrer, dans un délai maximum de quinze jours, un visa provisoire de non-opposition au transfert, ou à la conversion. S'il n'est pas régulier, elle fait connaître dans les quinze jours au déposant, par une note de rebut le motif du rejet (Bezard Falgas, *Certificat de propriété* 1928, p. 23).

2° *Mutations*. — Les mutations ou transferts de forme étaient, avant 1920, sauf pour les rentes sur l'Etat, effectuées sur production des pièces justifiant les droits des intéressés aux établissements débiteurs qui avaient à en vérifier la régularité.

L'article 49 de la loi du 25 juin 1920 avait décidé que

les détenteurs de titres nominatifs auraient la faculté de produire à la place des pièces, un certificat de propriété. Toutefois le règlement prévu pour déterminer les conditions d'application n'est jamais intervenu, et c'est seulement la loi du 26 mars 1927 qui a abrogé l'article 49 et établi un règlement commun aux rentes françaises et aux titres nominatifs, en rendant obligatoire le certificat de propriété. Cette loi a été appliquée par un décret du 10 mai 1928 suivi d'une instruction ministérielle.

D'après le décret de 1928, les mutations sont des opérations résultant soit d'un changement dans la propriété d'un titre nominatif à la suite de causes autres que la négociation en bourse par ministère d'agent de change ou la cession, soit d'une modification dans la qualité civile, ou la capacité du titulaire.

La loi établit donc deux cas :

a) changement dans la propriété autre que l'extinction d'usufruit et la cession par voie de négociation ou de transfert réel ;

b) extinction d'usufruit et changement dans la qualité civile ou la capacité du titulaire.

Dans le premier cas, le certificat de propriété est obligatoire.

Dans la deuxième cas, il est facultatif et le titulaire peut produire avec les titres des expéditions d'actes.

Cette réforme est importante vu les nombreuses circonstances qui rendent le certificat obligatoire et que l'instruction ministérielle énumère.

Nous allons examiner les deux cas prévus par la loi.

a) *Certificats obligatoires. — Leur délivrance.* — Ils sont délivrés par les notaires de France et des colonies et protectorats français, les greffiers des tribunaux de

première instance et d'appel, les consuls français et étrangers et les magistrats étrangers, enfin les juges de paix.

Les notaires et les consuls français ont qualité pour le délivrer s'ils sont détenteurs de la minute d'un acte ayant trait à la propriété du titre (art. 46, de la loi art. 13 du décret).

L'original d'un acte sous seing privé donne également qualité à un notaire s'il a été authentifié par le dépôt au rang des minutes de ce notaire, avec reconnaissance d'écriture et de signature, ou après reconnaissance en justice.

Si le notaire est détenteur de la minute d'un simple acte de notoriété dressé après décès, il ne peut établir le certificat que si à sa connaissance il n'existe aucun autre acte pouvant donner qualité à un autre notaire. Il doit l'attester dans un certificat qu'il délivre.

Les greffiers ont qualité pour dresser le certificat lorsqu'à la suite de contestations litigieuses, les droits des nouveaux propriétaires sont établis uniquement par un jugement ou un arrêt.

Si par contre, leurs droits ne résultent pas uniquement d'un jugement ou d'un arrêt, c'est au notaire détenteur de la minute d'un des actes relatifs à la propriété du titre, d'établir le certificat.

Les consuls, notaires ou magistrats étrangers ne peuvent dresser de certificats que s'ils sont habilités par une déclaration diplomatique ou par un certificat de coutume ou s'il n'existe pas d'acte pouvant donner qualité à un notaire français.

Enfin, les juges de paix dressent le certificat à l'occasion du décès du titulaire français domicilié dans leur

ressort, et lorsque les droits des nouveaux propriétaires résultent uniquement des dispositions de la loi sans être modifiés ou contestés par un acte antérieur ou postérieur au décès du titulaire autre qu'un simple acte de notoriété.

Forme et contenu. — Il est établi sur timbre et enregistré, sauf cas spéciaux indiqués par la loi.

S'il émane d'un notaire, magistrat ou fonctionnaire étranger, il n'est soumis au timbre et à l'enregistrement ainsi que le certificat de coutume que s'il concerne les titres inscrits au Grand Livre de la Dette publique.

Le rédacteur du certificat indique son nom, sa qualité et sa résidence, puis il désigne les titres et mentionne les actes et pièces établissant les droits et qualités des parties (visa).

Il indique ensuite les nouveaux propriétaires et leurs droits respectifs (certifié).

S'il y a lieu à délivrance de nouveaux titres nominatifs, le certificat contient la réquisition d'immatricule.

Enfin le rédacteur date et signe.

Il remet un récépissé des titres faisant l'objet du certificat et donne avis au déposant de l'envoi du dossier à l'établissement émetteur ou à l'agent de change si le déposant a requis formellement l'envoi du dossier (*Dalloz Notes fiscales* 1936, p. 12).

Si le certificat est dressé en langue étrangère il doit être accompagné d'une traduction* sur papier timbré émanant d'un rédacteur juré français dont la signature est légalisée par le président de la Cour ou du tribunal auprès duquel il est accrédité.

Si le certificat est utilisé hors du département dans lequel il a été dressé, le brevet ou les extraits produits

aux établissements émetteurs doivent être légalisés, sauf les brevets de certificats délivrés par les juges de paix.

b) *Certificats facultatifs*. — Les certificats établis dans la forme des certificats de propriété et délivrés par les greffiers dépositaires de l'un des actes ayant trait à l'extinction de l'usufruit ou autre changement dans la qualité civile, ou la capacité du titulaire, sont dressés et produits dans des conditions analogues à celles indiquées pour les certificats de propriété.

Le greffier atteste dans le Certifié sous sa responsabilité, les changements survenus.

S'il y a des erreurs dans le libellé du titre énoncé en tête du certificat, il peut les rectifier en fin de son Certifié.

Nous ne manquerons pas de dire également quelques mots de la cession des rentes et du certificat des receveurs de l'Enregistrement.

Les transferts de rentes ne peuvent s'opérer que sur la certification d'un agent de change, sauf dans les quelques cas indiqués dans l'Instruction ministérielle.

Le Trésor d'autre part refuse d'exécuter un certificat de propriété basé sur un jugement ou un acte contenant attribution d'une rente à un créancier du titulaire, sans le consentement exprès et formel de celui-ci.

Lorsque, d'autre part, la mutation d'un titre nominatif s'est opérée par suite d'un décès ou d'une déclaration d'absence ou à la suite de chaque transmission par décès ou absence qui ressort des énonciations du certificat de propriété, ou après le décès du conjoint du titulaire inscrit, le certificat de propriété doit être accompagné du certificat de l'Enregistrement prévu par l'article 25 de la loi du 8 juillet 1852 modifié par la loi du 25 février 1901.

L'Enregistrement a ainsi la certitude que le titre a été compris dans la déclaration qui lui a été faite. Ce certificat reste exempt de timbre et d'enregistrement.

En réalité, il complique les formalités du transfert et va à l'encontre du but de simplification recherché par le législateur.

En plus de la réglementation du certificat de propriété, le législateur a tenu à définir les responsabilités des rédacteurs.

c) *Responsabilités des rédacteurs du certificat de propriété.* — Avant la loi de 1927, le rédacteur n'était responsable ni civilement, ni fiscalement.

Le législateur voulant réduire les délais de transfert tout en conservant au titre nominatif ses garanties de sécurité, lui attribua une part de responsabilité et décida, par l'article 50 de la loi du 26 mars 1920, que les certificats de propriété « opéreraient la décharge du Trésor ou de l'établissement émetteur et seraient admis dans le jugement des comptes des agents comptables de l'Administration des Finances ».

Ce texte n'étant pas net, le décret vint préciser que la responsabilité du Trésor ou de l'établissement émetteur relativement à la mutation du titre nominatif serait entièrement déchargée quand il se conformerait exactement au Certifié, et le cas échéant, à la réquisition d'immatricule d'un certificat dressé par un certificateur qualifié.

Les établissements responsables sont donc dégagés de toute responsabilité lorsqu'ils se sont assurés que le rédacteur du certificat a qualité et lorsqu'ils se sont conformés entièrement aux conclusions du Certifié, et s'il s'agit d'un transfert, de la réquisition fiscale.

Le Parlement n'a cependant pas hâté la négociation

du titre nominatif car il a laissé la responsabilité fiscale à l'établissement émetteur qui est toujours obligé d'après la loi du 25 février 1901 de produire le certificat du receveur de l'Enregistrement constatant le paiement des droits de mutation avant tout transfert ou conversion.

Dès lors il continue à être responsable des indications des certificats à produire.

La loi de 1927 a d'autre part tranché une difficulté relative aux mutations de transfert. Il arrive parfois qu'un titre nominatif fasse l'objet d'une mutation, et qu'en même temps on en demande le transfert ou la conversion. C'est le cas d'un héritier qui désire vendre les titres nominatifs de la succession dont il est le bénéficiaire.

Plutôt que de faire établir un certificat de propriété et recevoir un nouveau titre, puis le remettre à l'agent de change et le faire transférer, la loi a décidé de dispenser les Sociétés débitrices de la délivrance d'un nouveau titre. Lorsque l'ayant droit fait une demande de mutation en produisant le certificat de propriété et en même temps désire négocier le titre, l'établissement débiteur notifie simplement à l'agent de change qu'il accepte les pièces remises en vue de la mutation. L'agent de change se trouve ainsi déchargé de toute responsabilité quant à la mutation. Il procède à la négociation d'ordre et il n'encourt que les responsabilités y afférentes.

Ainsi la loi supprime les justifications qui font double emploi avec celles que l'ayant droit a déjà données aux Sociétés.

D) SANCTIONS EN CAS D'INOBSERVATION DES DÉLAIS
PRESCRITS POUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS DE TRANSFERT

Avant d'examiner les sanctions, nous rappellerons les délais maxima imposés aux agents de change en reproduisant le tableau synoptique ci-après (dressé par les soins de la Chambre Syndicale des Agents de change).

L'article 43 de la loi de 1927 dispose que « le défaut d'accomplissement dans les dits délais des formalités prescrites par ces articles donnera lieu au bénéfice du titulaire à une indemnité exigible de plein droit et qui est fixée au millième par jour, de la valeur des titres au jour de l'expiration des délais, sans préjudice, s'il y a lieu de tous dommages et intérêts. La valeur des titres négociables sera déterminée par le cours moyen de ce jour, ou du dernier jour ou les titres auront été cotés ».

Le cours moyen est établi en prenant la moyenne entre le cours le plus haut et le cours le plus bas, cotés à la bourse où a été effectuée la négociation.

Si la valeur est cotée dans plusieurs bourses, ce cours est celui de la bourse de Paris, ou, à défaut, celui de la bourse la plus rapprochée du siège de la Société. En cas de remboursement, l'indemnité est fixée d'après le montant du remboursement.

L'indemnité n'est due, lorsque l'opération comporte plusieurs délais successifs que lorsque le délai total prévu par la loi est dépassé.

La computation des délais est également fixée par la loi et le décret :

a) Il ne faut pas tenir compte des jours de fermeture de la bourse ;

NOTA. — 1. Ces délais doivent être abrégés toutes les fois qu'il est possible.
2. Les délais nécessités par la transmission des dossiers n'entrent pas dans le calcul des délais du tableau ci-dessous :

Conversion au porteur après négociation.		Titres essentiellement nominatifs		Conversion au nomi- minatif (3).	
Négociation.		Sans agrément du Con- seil.		Avec agrément du Con- seil.	
Dépôt ou envoi du dos- sier	1	Négociation	1	Dépôt ou envoi du dos- sier	1
5 ^e bourse ap. négoc.	5	Délivrance avis de réa- lisation	5	Délivrance avis de réa- lisation	5
Délivrance avis de réa- lisation	7 ^e	Retrait transfert pro- visoire.	7	Retrait transfert pro- visoire.	7
Retrait des titres au por- teur	12 ^e	Règlement au vendeur. Livraison agent de change acheteur	12 13	Examen dossier conten- tieux.	12
Règlement au vendeur Livraison agent de change	13 ^e	Dépôt ou envoi trans- fert définitif (1). A. Si le titre prov. est daté du jour du re- trait.	13 22	Retrait dossier provi- soire ou note de rejet. Mutations (3).	13 15
		B. Sinon 10 ^e bourse selon sa date (2).	22		
		Retrait transfert défi- nitif.	27		
		Livraison à acheteur. Livraison à acheteur.	28 44		
			47		
			48		

(1) Le transfert définitif doit être effectué au plus tard le jour de la 10^e bourse ou de la 30^e bourse qui suit la date du transfert d'ordre suivant qu'il s'agit de titres non soumis ou soumis à l'agrément du Conseil.
(2) La date du transfert d'ordre conditionne les délais im-
partis aux opérations subséquentes.
(3) Le dépôt ou l'envoi des
dossiers doit être effectué
au plus tard le jour de la
5^e bourse qui suit leur re-
mise à l'agent de change.

b) Le jour où le délai commence à courir (*dies a quo*) ne compte pas, mais le jour où il prend fin (*dies ad quem*) est compris ;

c) Les délais sont comptés de minuit à minuit ;

d) Toute transmission par les comptables du Trésor succursales, agences des Sociétés, collectivités françaises ou par autres intermédiaires n'entrent pas en compte.

En cas de transmission par la poste, les délais de cette transmission sont ajoutés aux délais légaux. L'article 11 réglemente la constatation des retards. L'ayant droit requiert par lettre recommandée ou par soumission d'huisier la personne (agent de change, société ou collectivité, débitrice) qui lui doit les fonds ou titres, de lui délivrer une reconnaissance dûment datée et signée constatant que les fonds ou titres ne sont pas à sa disposition et indiquant le jour ou le retrait pourra en être effectué.

L'agent de change est tenu de transmettre immédiatement cette réquisition à la Société ou collectivité lorsque celle-ci a dépassé les délais.

La reconnaissance est due par toute personne ou établissement en retard ; chacun d'eux est tenu de payer le montant de l'indemnité sous réserve de son droit d'établir que le retard ne lui est pas imputable.

Les sanctions prévues en cas de retard dans l'examen des opérations de transfert sont donc très rigoureuses, mais le législateur n'a pas établi tous les délais nécessaires, et il ne s'est pas adressé à toutes les personnes qui jouent un rôle dans les transferts.

Ainsi, en cas de transfert réel, de remboursement, de conversion du porteur au nominatif, les Sociétés, collectivités débitrices et établissements chargés du service des transferts sont seuls astreints aux délais légaux.

Si par contre, il s'agit de transfert ou conversion au porteur faisant suite à des négociations au comptant par ministère d'agent de change, les délais sont impartis aux agents de change et aux Sociétés. Dans ce cas, le vendeur seul reçoit une indemnité en cas d'inobservation des délais. La loi ne se préoccupe pas de l'acheteur qui n'aura droit à aucune indemnité légale.

Enfin, le législateur n'a pas impartie de délais pour effectuer les mutations ou les conversions du nominatif au porteur lorsque ces conversions ne sont pas consécutives à des négociations. Il ne s'est pas attaché à ces sortes d'opérations.

E) RÉSULTATS OBTENUS

Le législateur, en faisant œuvre de simplification croyait développer le titre nominatif. Les nouveaux délais imposés et l'obligation du certificat de propriété pour le transfert des actions et obligations de Sociétés pouvaient en effet, attirer le public vers cette forme de valeur.

Seulement, de graves omissions ont été faites dans l'établissement des délais ; on n'a pas pris en considération les lenteurs dont sont responsables les intermédiaires dans la transmission des dossiers. Les retards sont toujours les mêmes et les Sociétés et agents de change ne peuvent y mettre ordre.

Le législateur n'aurait-il pas dû également penser à rejeter la responsabilité non seulement civile, mais aussi fiscale, sur le rédacteur du certificat ? Les Sociétés ne veulent pas, au détriment de la rapidité du transfert, encourir le risque d'accepter le certificat de propriété sans contrôle, pour être déclarées responsables ensuite.

D'autre part, le certificat de propriété, ainsi que le

certificat du receveur de l'Enregistrement ont été rendus obligatoires dans des cas de mutations où la réforme n'avait pas sa place. C'est une nouvelle charge imposée aux titulaires de valeurs nominatives.

Malgré ces oublis et ces erreurs, le titre nominatif semblait favorisé après la réforme de 1927. Au point de vue fiscal il n'avait à payer qu'un droit de transfert de 0,80 p. 100 au lieu de la taxe annuelle de transmission ; il était soumis toutefois au droit de conversion au porteur.

Et cependant les avantages fiscaux et la simplification contentieuse n'ont pas compensé les gros inconvénients du titre nominatif. Les formalités de transmission sont restées une source constante de complications et elles ont entraîné un ralentissement dans le mouvement des capitaux.

En 1933, la réforme de 1927 n'a plus aucun effet : il faut appliquer un vaste plan d'ensemble et établir un nouveau régime fiscal. C'est ce qu'ont compris MM. Doumergue et Germain-Martin, en prenant le pouvoir au mois de février 1934.

CHAPITRE II

RÉGIME DU TITRE NOMINATIF APRÈS 1934

Pour favoriser la diffusion du titre nominatif et permettre par voie de conséquence, un meilleur contrôle de l'assiette de l'impôt général sur le revenu et des droits de mutation après décès, le Gouvernement a eu recours à deux mesures d'ordre général.

La première consiste en un dégrèvement d'impôts au profit des détenteurs des valeurs nominatives ;

La deuxième dans la simplification du transfert de ces valeurs.

Un décret du 11 juillet 1934 a diminué ou supprimé certains impôts. Quant aux décrets des 25 et 26 octobre 1934 ils codifient les dispositions législatives en matière du titre nominatif et remplacent la loi de 1927 et le décret de 1928.

Trois arrêtés ministériels du 11 janvier 1935 précisent ensuite :

Le premier, la forme des demandes de conversion, transfert et remboursement des titres nominatifs ;

Le deuxième, le modèle de l'acceptation par le cessionnaire du transfert d'un titre non libéré.

Le troisième, le modèle du certificat de propriété dont les conditions de délivrance sont indiquées dans une instruction ministérielle du 23 janvier 1935.

Un décret du 30 octobre 1935 apporte enfin quelques modifications aux règles formulées par le décret du 25 octobre 1934.

Nous allons voir les réformes apportées par ces différents textes, sans toutefois les étudier chronologiquement, préférant les rattacher aux deux ordres d'idées qui ont inspiré le législateur. Nous constaterons enfin les résultats de tous ces changements.

SECTION I. — Dégrevements d'impôts.

Avant d'aborder l'étude de ces réductions de charges fiscales, nous tenons à mentionner une disposition légale relative aux actions à vote plural, car elle a été inspirée par le même esprit de réforme.

La loi du 13 novembre 1933 avait en effet atténué la rigueur de l'article 6 de la loi du 26 avril 1930 qui avait interdit pour l'avenir l'émission d'actions à vote plural.

L'État trouvant des garanties de perception fiscale dans la nominativité des titres et les Sociétés commerciales ayant avantage à favoriser les actionnaires attachés au développement de l'affaire, comme le sont les détenteurs de titres nominatifs, le législateur a défendu les intérêts de ces deux parties, État et Sociétés, en accordant à ces dernières le droit d'attribuer, lors de leur constitution un double vote aux actions nominatives sous la seule condition qu'elles soient entièrement libérées.

Les Sociétés peuvent aussi conférer ce privilège, par la suite, à condition toutefois que ces actions soient en outre immatriculées au nom d'une même personne depuis au moins deux ans (*Revue politique et parlementaire*, Lacroix, avril 1936, p. 98).

Quelques compagnies, comme la C. P. D. E. ont profité de cette faveur, mais il faut reconnaître que la mesure ne présente que peu d'intérêt, en général, eu égard au nombre, souvent considérable, des actionnaires dans les Sociétés.

Revenons plus directement à notre sujet.

L'importante réforme prévue par la loi du 6 juillet 1934 a été réalisée par le décret du 11 juillet 1934. Il importe d'étudier d'abord la suppression du droit de conversion, puis les nouveaux taux d'impôts en faveur des valeurs nominatives.

A) SUPPRESSION DU DROIT DE CONVERSION

A l'origine, la loi du 23 juin 1857 soumettait tout passage d'un titre d'une forme à une autre, à une taxe appelée droit de conversion. C'est seulement en 1908 que la loi du 26 décembre a exonéré de ce droit la conversion du porteur au nominatif, en vue de développer les titres nominatifs. Mais l'opération inverse restait soumise à la taxe qui, sous la loi du 29 mars 1914 était de 2 p. 100, alors que le droit de transfert était de 0,90 p. 100.

En vue de nuire au titre au porteur, le Parlement prit une nouvelle mesure dans la loi du 30 juin 1923. Il interdit aux sociétés, compagnies, entreprises, départements, communes, établissements publics français ou étrangers, sous peine d'une amende de 10.000 francs de prendre à leur charge le droit de conversion et la taxe annuelle de transmission.

Les titres au porteur n'en furent pas moins appréciés par le public. Le législateur revint alors un peu en arrière en ramenant les droits de transfert et de conversion au

taux uniforme de 0 fr. 64 p. 100 (loi du 29 décembre 1929).

Ce taux aboutit l'année suivante (loi du 26 avril 1930) à deux tarifs complètement dissociés : 0 fr. 30 pour le droit de transfert et 0 fr. 50 pour le droit de conversion.

La loi du 23 décembre 1933 les fixa respectivement à 0 fr. 55 et à 0 fr. 65.

Le droit de conversion n'atteignait, avant 1934 que les négociations de titres nominatifs. Reconnaisant dès 1920 la charge imposée à ces titres, le Parlement permit au capitaliste qui avait dû convertir ses titres nominatifs au porteur pour les vendre, de se faire rembourser le droit de conversion en cas de emploi du prix en valeurs nominatives, et à condition que la conversion ait été soumise au droit proportionnel (art. 17, loi 31 juillet 1920).

Le décret du 14 avril 1921 exigeait comme condition de ce remboursement :

a) que la conversion au porteur eût lieu avant la vente et que le emploi portât sur l'intégralité du produit de la vente des titres aliénés après conversion au porteur.

b) que les deux opérations (vente et acquisition) fussent réalisées par l'intermédiaire d'un agent de change ou d'un officier public.

Lors du remboursement la Société devait exiger de l'intéressé, certaines justifications comprenant les déclarations des personnes ayant procédé à la vente des titres et à l'acquisition de ceux affectés au emploi et les déclarations des personnes morales dont les titres ont été acquis en emploi.

D'après la loi du 26 mars 1929, cette faculté de remboursement était difficile à exercer, car la loi de 1920 et le décret de 1921 imposaient comme condition, nous

l'avons vu, que la conversion au porteur précédât la vente, or la loi de 1927 ordonnait le contraire.

Le détenteur de titres nominatifs devait donc indiquer nettement son intention à l'agent de change et le prier de convertir son titre au porteur avant de le négocier ; mais alors il n'avait pas le bénéfice des délais institués par la loi de 1927 qui ont comme base la négociation (*Encyclopédie de banque*, François Marsal, t. IV, p. 136).

Le décret du 11 juillet 1934 met fin à ces difficultés en affranchissant du droit de conversion, la conversion du nominatif au porteur ; le changement de forme d'un titre négociable échappe donc à tout impôt.

Le droit de conversion subsiste seulement dans le cas de retrait des titres étrangers non abonnés, déposés en banque selon les prévisions de l'article 7 de la loi du 31 juillet 1929.

Le nouveau régime maintient cependant le droit de 0 fr. 55 p. 100 qui frappe les transferts réels, mais le législateur a laissé une fissure consciemment.

Pour éviter ce droit, on procède à une double cession en mettant d'abord les titres, au porteur, puis en convertissant ces titres du porteur au nominatif, le transfert est ainsi fait sans droit (*Revue des Contributions*, George, 1936, p. 219. Allix, *Cours de doctorat* de 1936, p. 220).

Du fait de la disparition du droit de conversion, les titres nominatifs pouvaient être largement diffusés puisqu'ils évitaient la taxe annuelle de transmission dont le poids accable les titres au porteur.

Mais aussitôt, une porte était ouverte à la fraude si le législateur n'y prenait garde. Tout en supprimant le droit de conversion, il définissait sévèrement le titre nominatif, en ne donnant cette appellation qu'aux valeurs

dont la transmission ne peut s'opérer que par un transfert sur les registres d'une Société ou d'une collectivité ayant son siège en France (art. 7, loi du 23 juin 1857). Ainsi ne peuvent profiter des avantages indiqués, les titres qui sont susceptibles de transmission par tous les modes du droit commun tels que l'endossement et la cession par acte authentique ou sous seing privé (art. 1690 du Code de commerce). Même si le transfert d'un titre nécessite l'agrément du Conseil d'Administration, il n'est pas considéré au point de vue fiscal comme nominatif, si sa cession peut s'effectuer par les moyens ordinaires (Tribunal civil de la Seine, 6 avril 1935. R. E. 10539).

Le droit de transfert n'est ainsi applicable qu'aux valeurs transmissibles uniquement par déclaration sur le registre social; tous les autres, sans exception, restent passibles de la taxe forfaitaire de transmission dont la Société fait l'avance, avec l'obligation d'en récupérer le montant sur les détenteurs de coupons (Loi 30 juin 1923).

Ce qui importe donc, ce n'est pas la forme du titre mais son mode de cession (*Revue des Contributions*, George 1935, p. 219, 1936, p. 220).

La définition donnée par le législateur a d'autant plus d'importance qu'il favorise à nouveau le titre nominatif par le décret du 11 juillet 1934 en le faisant bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu.

B) TARIFS RÉDUITS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1° *Nouveaux taux.* — L'exposé des motifs de la loi du 6 juillet 1934 indique en effet comme moyen de répression de la fraude la mise en faveur du titre nominatif. Seulement le Parlement s'est trouvé dans une alternative déli-

cate. Fallait-il conserver le même taux d'impôt sur le revenu pour les titres au porteur et les titres nominatifs, et majorer la taxe de transmission ou bien devait-on maintenir ce dernier taux et instituer des tarifs différents en matière d'impôts sur le revenu suivant le mode de cession des titres ? (Chambre, documents annuels, n° 3.451. Projet de loi du 29 mai 1934).

Après avoir hésité, le Parlement s'en est tenu à la dernière solution. L'article 2 de la loi du 6 juillet fixe un taux général pour tous les impôts cédulaires de 12 p. 100 et un taux majoré de moitié avec maximum de 17 p. 100 pour les produits des valeurs mobilières au porteur.

Le décret du 11 juillet 1934 rendu par application de la loi du 6 juillet indique, de son côté, que l'impôt est réduit de 17 à 12 p. 100 quant aux revenus des capitaux mobiliers applicables aux dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits :

1° Des actions, parts de fondateur et obligations faisant l'objet de titres nominatifs ;

2° Des parts d'intérêt dans les Sociétés civiles et à responsabilité limitée françaises et des commandites dans les sociétés françaises en commandite simple ;

3°...

Toutefois cette réduction ne s'applique pas :

1° Aux produits revenant à des personnes morales non assujetties à l'impôt général sur le revenu ;

2° Aux produits des obligations et emprunts lorsque les débiteurs ou emprunteurs ont pris à leur charge tout ou partie de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers ;

3° Aux produits de titres convertis au nominatif moins de six mois avant la date de la mise en distribution ou de l'échéance des produits.

Par cette addition, l'Administration semble avoir outre-passé les limites assignées par la loi ; elle a ajouté des restrictions qui constituent des illégalités (*Revue des Contributions*, George, 1935, p. 28, 99, 123, 171 ; 1936, p. 220).

Les articles 2 et 3 de la loi du 6 juillet 1934 disent bien :

« Un taux général est fixé pour tous les impôts cédulaires sur le revenu (art. 2) il est fixé à 12 p. 100 (art. 3) il sera majoré de moitié pour les produits des valeurs mobilières au porteur... Aucuns des taux actuels ne sera dépassé. »

« Par cela seul qu'un produit imposable n'est pas celui des valeurs mobilières au porteur, il ne tombe pas sous le coup de la seule exception admise par la loi. Il reste sous l'emprise de la règle ; il est soumis au taux général de 12 p. 100. » (George, *Op. cit.*).

Et cependant, les articles du décret de juillet qui ont été codifiés sans modification dans le décret du 21 décembre 1934, articles 51 et 52, disent exactement le contraire : « le tarif de l'impôt est fixé à 17 p. 100 pour tous les produits autres que ceux désignés » (art. 51.)

Ainsi la Régie fait de l'exception la règle, et de la règle l'exception. Elle viole le texte qu'elle doit appliquer.

Quoi qu'il en soit, le législateur n'a pas rectifié l'erreur volontaire commise par l'Administration, si bien que les titres nominatifs définis par l'article 7 de la loi du 23 juin 1857 ne profitent du tarif réduit que s'ils se soumettent aux conditions indiquées par le décret de 1934.

2^o *Conditions du tarif réduit.* — Examinons rapidement ces conditions :

Produits revenant à des personnes morales.

Le tarif réduit ne s'applique pas toutes les fois que l'on se trouve en présence de produits revenant à des personnes

morales, collectivités publiques ou privées. Le décret stipule expressément cette exclusion qui englobe les produits de tous les titres.

Toutefois, le ministre des Finances a décidé que la restriction édictée à l'encontre des personnes morales ne pourrait être opposée aux Sociétés en nom collectif.

D'autre part, les produits encaissés par les Sociétés en commandite simple peuvent bénéficier du tarif réduit de 12 p. 100, mais seulement dans la mesure correspondante à la part des commandités dans les produits sociaux (*Dépêche de l'Enregistrement*, 16 mai 1935).

Une question a été soulevée par l'A. N. S. A. (Association Nationale des Sociétés par actions) au sujet du calcul de l'impôt exigible sur les primes de remboursement des obligations et sur les remboursements des actions lorsque ces titres sont immatriculés depuis plus de six mois au nom de personnes physiques pour l'usufruit et au nom de personnes morales pour la nue propriété.

La Régie a donné la solution dans sa circulaire du 13 mars 1935. Elle estime que les primes de remboursement et les remboursements de capital conservent en droit civil et commercial le caractère d'accroissement ou de restitution du capital, bien qu'en droit fiscal ces opérations forment des distributions de produits de valeurs mobilières. Elle décide en conséquence que l'impôt dont il s'agit, incombe au nu propriétaire des titres d'obligations ou d'actions ; lorsque la nue-propriété des titres appartient à une collectivité non assujettie à l'impôt général sur le revenu, le tarif applicable est celui de 17 p. 100 (Circ. 4.199).

Cette solution est très discutable, car les sommes imposées, le sont « en tant qu'assimilées à des revenus » (*Allix Sans Fil*, 8 avril 1936).

Produits dont les impôts sont supportés en tout ou en partie par le débiteur ou l'emprunteur.

Le taux de 17 p. 100 applicable chaque fois que le débiteur ou l'emprunteur garde tout ou partie de l'impôt à sa charge, ne frappe pas les revenus des actions « Même si la Société prend à sa charge l'impôt afférent à ces dividendes, le dégrèvement accordé aux titres nominatifs n'en est pas moins acquis » (Allix, *Sans Fil*, 25 juillet 1934).

Il faut indiquer également un changement survenu dans la doctrine administrative. Par une solution du 12 juin 1935, la Direction Générale de l'Enregistrement qui n'accordait pas auparavant le tarif réduit lorsque le débiteur laissait l'impôt sur les intérêts à la charge du créancier, mais prenait à sa charge l'impôt éventuellement afférent à la prime (Instruction, n° 4.173), admet désormais que le tarif de 12 p. 100 n'est exclu en pareille circonstance qu'en ce qui concerne les primes elles-mêmes.

Mais rien n'est changé pour les intérêts « demi-nets » des emprunts, ils restent toujours soumis au plein tarif.

Titres nominatifs dont la durée est de moins de six mois :

« Les titres doivent être maintenus sous la forme nominative pendant une durée minima de six mois avant le jour du fait générateur de l'impôt, le mois étant un délai qui s'écoule de quantième à quantième. La réduction ne peut donc profiter aux arrérages des obligations mises au nominatif le premier jour du semestre précédant l'échéance (Instr. Enregistrement).

Mais la condition de durée ne s'applique pas aux produits des titres qui ont été souscrits sous la forme nominative, même pour les produits acquis dans les six premiers mois de la souscription. Ce sont en effet des titres nouveaux qui

ne sont pas compris dans la restriction puisqu'ils ont revêtu de suite la forme nominative.

En réalité, l'application simultanée de deux taux différents à un seul produit, selon le titulaire du titre et les circonstances de sa possession ou selon la nature de la valeur, sont une source de complications inextricables.

En conclusion, la réforme fiscale de 1934 a été mal appliquée. Au moment où la jurisprudence s'est efforcée de tempérer la dureté du régime fiscal, l'Administration a aggravé sans mesure la fiscalité et « profitant de l'occasion unique formée par la loi du 6 juillet 1934, elle a dressé contre les contribuables la plus formidable machine de guerre que la France ait connue » (*Journal des Finances*, Jèze, 28 décembre 1934).

Le législateur dans l'obligation de combler le déficit budgétaire, n'a pas imposé silence à l'Administration : il a augmenté en outre les tarifs et fait de nouvelles distinctions.

L'article 2 du décret du 16 juillet 1935 et l'article 1^{er} du 27 juillet 1935 pris en exécution de la loi du 8 juin 1935, ont élevé le taux général de l'impôt sur le revenu à 24 p. 100. Désormais, il y a trois taux : 24 p. 100 ; 12 p. 100 ; 18 p. 100.

Les valeurs nominatives continuent de bénéficier des taux antérieurs, sauf que le taux de 17 p. 100, dans les cas où il existait, se trouve remplacé par celui de 18 p. 100.

Toutefois, le taux de 24 p. 100 applicable aux produits de tous les titres au porteur frappe en outre les produits des titres nominatifs dont la conversion remonte à moins de six mois au jour de la mise en distribution, de la date d'échéance.

Enfin, le décret du 16 juillet 1935 par son article 3 institue un prélèvement de 10 p. 100 sur les dépenses publiques. Il s'applique à tous les produits des titres, c'est-à-dire aux

revenus annuels, aux lots et aux primes de remboursement, mais ni aux dépôts, aux billets, bons ou traites à échéance d'un an au maximum ni aux bons de la Défense Nationale, non plus qu'aux titres des émissions qui seront réalisées à l'avenir.

Le tarif de 24 p. 100 est réduit à 18 p. 100 s'il s'agit de produits des titres émis à compter du 16 juillet 1935 ou de produits des titres ayant supporté le prélèvement de 10 p. 100 établi par le décret du 16 juillet 1935.

Le Gouvernement a donc accentué les avantages réservés aux valeurs nominatives pour décourager les fraudes fiscales.

Dans le rapport au Président de la République, il est dit, en effet : « Le taux de l'impôt frappant les titres au porteur sera porté au double de celui qui frappe les titres nominatifs appartenant aux personnes physiques. » Les détenteurs de titres au porteur subissent ainsi une pénalisation préalable égale à 12 p. 100 du montant de leurs dividendes.

La réforme envisagée a également un autre but : « Nous n'avons pas cru devoir envisager de frapper d'un prélèvement les épargnants qui ont souscrit aux emprunts d'État et de collectivités publiques sans atteindre en même temps ceux d'entre eux qui ont souscrit à des emprunts émis par des Sociétés privées ou des particuliers. Le relèvement de 17 p. 100 à 24 p. 100 du taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières fera supporter à ces derniers un prélèvement de 7 p. 100. »

Par un autre décret du 16 juillet 1935, le Gouvernement a décidé que les titres des emprunts 4 p. 100 1925 à garantie de change seraient obligatoirement mis au nominatif toujours en vue de réprimer la fraude (*Revue des Contributions*, Jenny, 1936, p. 114).

Enfin, la loi du 31 décembre 1936, par son article 51 a allégé un peu la charge fiscale des valeurs mobilières en ramenant le taux général de l'impôt à 18 p. 100. Elle a également supprimé le prélèvement de 10 p. 100 institué par le décret-loi du 16 juillet 1935 sur les produits des rentes perpétuelles et amortissables émises en France et à l'étranger, les bons et obligations du Trésor et les titres de dommages de guerre (titres qui ont, obligatoirement la forme nominative). Mais elle a fait surtout une innovation intéressante : nous avons vu, en étudiant le régime des valeurs étrangères que les titres étrangers déposés dans une banque agréée jouissaient de certains privilèges (art. 7, loi 31 juillet 1929). Estimant que cette réforme était bonne, le Gouvernement a voulu établir pour les valeurs au porteur françaises un système ayant quelques points de ressemblance. Seulement son essai est timide, car il ne vise que les rentes sur l'État et les valeurs du Trésor.

Le décret du 26 mars 1937 (*Journal Officiel*, 27 mars) indique les conditions d'exonération du prélèvement de 10 p. 100.

3° *Conditions de l'exonération du prélèvement de 10 p. 100.*
— Le législateur exige préalablement à toute dispense de prélèvement que les établissements se proposant d'obtenir pour les rentes et valeurs du Trésor déposées chez eux par leurs clients, le bénéfice de l'exonération sus-visée, adressent au ministre des Finances, une demande d'agrément dont il leur sera accusé réception, et s'engagent à ne pas percevoir à l'occasion des dépôts de titres effectués aux fins d'exonération, des droits ou commissions supérieurs à ceux de leur tarif général, en matière de dépôt de titres (art. 3 et 6).

L'agrément, toujours révocable, est valable tant pour le siège principal que pour les agences et succursales. Il n'engage pas la responsabilité du Trésor à l'égard des clients de l'établissement (art. 3). Son maintien peut être subordonné à l'adoption de toutes dispositions d'ordre comptable jugées nécessaires à l'exercice du contrôle (art. 13).

En cas de fraude, il peut être retiré sans préjudice des sanctions pénales.

Une fois l'établissement agréé, les titres déposés sont exempts du prélèvement à trois conditions :

Ils devront appartenir, à la date de l'échéance du coupon ou de l'amortissement, depuis plus de six mois à une personne physique.

Ils devront faire, plus de six mois également, l'objet d'un dépôt ininterrompu dans un même établissement agréé au nom de la dite personne physique.

Ce dépôt pourra d'ailleurs être libre ou en nantissement (art. 4). On ne considère pas comme interruption de dépôt les opérations matérielles, les transmissions de propriété à titre gratuit et le transfert des titres d'un établissement à un autre établissement agréé, lorsque ce transfert est motivé par le retrait de l'agrément accordé au premier établissement. Cependant, ces opérations doivent être retracées dans la comptabilité des établissements agréés.

Enfin, ces titres déposés ne bénéficieront de l'exonération que pour les échéances postérieures au 30 juin 1937 s'ils remplissent, à cette date, les conditions.

En cas d'agrément après le 30 juin 1937, ils ne profiteront de cet avantage que pour les échéances postérieures à cet agrément.

Tels sont les éléments nécessaires à l'exonération.

Les établissements agréés doivent, en outre encaisser les coupons détachés de ces titres à la Caisse Centrale du Trésor à Paris ou à la Caisse départementale du Trésor, suivant que leur siège social est à Paris ou en province.

Les coupons font l'objet d'une remise spéciale accompagnée d'un bordereau d'exonération, certifié par l'établissement agréé, indiquant le nom et l'adresse de l'établissement dépositaire, la date de l'agrément, et par nature de valeurs et échéances, le montant total de l'exonération à laquelle ont droit les titres déposés.

Le décret accorde enfin, un droit de communication spécial au fisc pour lui permettre :

De rapprocher les indications du bordereau d'exonération de la Comptabilité des établissements agréés.

D'identifier les titres bénéficiaires, leurs possesseurs, leurs dates de dépôt, et vérifier l'inscription au crédit du déposant, du montant de l'exonération.

Enfin, de se faire représenter les titres exonérés. De plus, les établissements agréés devront conserver jusqu'à la fin de la quatrième année suivant celle de l'échéance, les titres et documents nécessaires à l'exercice de ces contrôles (art. 12.)

Nous avons insisté longuement sur ce décret de mars 1937 car il nous semble que cette fois, l'Administration a trouvé d'excellentes bases pour établir un nouveau régime fiscal des valeurs mobilières.

A la différence du système des valeurs étrangères non abonnées déposées dans une banque agréée, les valeurs françaises soumises au décret de 1937 ne sont pas mises en dépôt contre récépissé nominatif ; elles peuvent donc être retirées sans formalités. Le dépôt est libre ; seulement

elles ne profitent plus des avantages reconnus par la loi, dès la date du retrait qui interrompt tout délai.

Six mois se sont écoulés depuis le décret de mars 1937 et déjà un nouveau décret modifie cette politique fiscale par suite du changement de ministère.

Le Gouvernement Blum avait mis des conditions limitatives à la suppression du prélèvement de 10 p. 100 pour faciliter le contrôle fiscal et compenser ainsi les moins-values qui atteindraient le budget.

Or le nouveau ministère s'est trouvé dans une alternative délicate, ou bien continuer de prélever 10 p. 100 sur les dépenses publiques, ce qui faciliterait l'équilibre du budget, mais arrêterait l'essor des rentes, ou bien supprimer ce prélèvement et permettre ainsi la hausse des valeurs d'État.

M. Bonnet sachant pertinemment que cette hausse est la condition d'une détente du loyer de l'argent qui forme elle-même un des éléments de la politique gouvernementale, n'a pas hésité à prendre deux décrets en conséquence.

Le premier en date du 25 août 1937 supprime le prélèvement en ce qui concerne les échéances tombant à partir du 1^{er} septembre 1937 pour les rentes et valeurs du Trésor appartenant à des personnes physiques.

Le deuxième, datant du 31 août, le supprime en ce qui concerne les échéances tombant à partir du 1^{er} janvier 1938 pour les titres d'emprunt des P. T. T., de la Caisse Autonome d'Amortissement, du Crédit National, du Crédit Foncier, de la Caisse Nationale de Crédit agricole et des réseaux de chemins de fer d'intérêt général lorsque ces titres appartiennent à des personnes physiques.

Dans les mêmes conditions, les départements, les com-

munes, les établissements publics, l'Algérie, les colonies, les pays de protectorat et territoires sous mandat et les entreprises concessionnaires assurant un service public d'intérêt général peuvent exonérer leurs titres du prélèvement.

L'article 4 du décret punit des peines de l'article 146 du Code des Impôts directs, celui qui est convaincu d'avoir encaissé sous son nom le montant des coupons ou des remboursements de titres appartenant à une personne morale, en vue de faire bénéficier cette dernière ou de bénéficier lui-même indûment de la suppression du 10 p. 100.

Le Gouvernement n'a pas cru nécessaire d'abroger la retenue sur les rentes appartenant à des personnes morales : c'eût été cependant une occasion de mieux assurer le fonctionnement des établissements d'utilité publique et donner un regain d'activité aux Sociétés.

Espérons que cette mesure sera prise sans délai.

En attendant cette faveur, les Sociétés et les intermédiaires faisant profession de payer les intérêts de rentes sur l'État ou de valeurs du Trésor devront se soumettre à un ensemble de conditions que détermine le décret du 8 septembre 1937 (*J. O.*, 9 septembre) et qui sont destinées à assurer le prélèvement de 10 p. 100 sur les rentes et valeurs du Trésor appartenant à des personnes morales.

Une note de la Chambre Syndicale des Agents de change datée du 22 septembre complète ce décret du 8 septembre.

D'autre part, le *Journal Officiel* du 30 septembre 1937 publie un décret en date du 25 septembre relatif au service des emprunts français aux États-Unis. Ce décret complète celui du 25 août dernier qui par son article 17 a donné aux étrangers (personnes physiques ou morales) détenteurs de

titres d'emprunt français aux États-Unis, la possibilité de bénéficier de l'exonération prévue par le décret du 16 juillet 1935 en prouvant qu'ils étaient propriétaires de leurs titres le 1^{er} septembre 1937.

Le nouveau décret vise à distinguer par un estampillage, les titres détenus par les étrangers et ceux possédés par des Français.

En voici le texte :

« ART. 1^{er}. — Les titres des emprunts du Gouvernement français émis à l'étranger et cotés à la Bourse de Paris qui appartenaient au 1^{er} septembre 1937 à des personnes physiques ou morales de nationalité française, devront être revêtus d'une estampille indiquant qu'ils sont soumis au prélèvement de 10 p. 100 dans les conditions prévues par les décrets du 16 juillet 1935 et du 25 août 1937. »

Le ministère des Finances a publié une annonce invitant les porteurs à présenter leurs titres à la Banque Morgan qui procède sans frais à leur estampillage.

Cette annonce précise, d'autre part, que les titres ainsi estampillés, sont à partir du 1^{er} septembre 1937, exempts du prélèvement de 10 p. 100 pour ceux d'entre eux qui appartiennent à des personnes physiques.

SECTION II. — Simplifications contentieuses en matière de transfert.

En dehors des avantages fiscaux accordés aux porteurs de titres nominatifs en 1934 et des allègements, bien vite supprimés, sur les droits de succession et sur l'impôt général sur le revenu, le législateur a jugé nécessaire de séduire les capitalistes par de nouvelles mesures de simplifications de transfert.

Par l'article 13 de la loi du 6 juillet 1934, le Parlement accordait au Gouvernement un délai très court pour réaliser cette réforme puisque le décret devait intervenir avant le 31 juillet 1934. Le Gouvernement se rendant compte de l'impossibilité d'établir un nouveau régime des titres nominatifs en si peu de temps, se délégua à lui-même, en un décret-loi du 11 juillet 1934, le soin de modifier la loi antérieure par un décret ordinaire, dans un délai donné « Avant le 31 octobre 1934, le régime des titres nominatifs devra être simplifié par décret ». Le 11 juillet également une Commission fut nommée pour établir les projets de simplifications.

Cette Commission obligée de soumettre ses propositions au ministre des Finances dans un délai de deux mois ne put poser le problème du titre nominatif dans toute son ampleur, comme l'indiqua M. Allix dans son rapport.

De plus, elle se heurta à deux sortes de difficultés, il fallait « étendre aux titres nominatifs, les facilités dont jouissent les valeurs au porteur, tout en conservant à ces titres la sécurité que leur forme nominative leur confère. D'autre part, sous prétexte de faciliter au public les opérations de titres, il ne fallait pas risquer d'engager la responsabilité des Sociétés » (Bezard Falgas, *Nouvelles simplifications du régime des titres nominatifs*, 1935).

Quoi qu'il en soit, la Commission s'est attachée à trois sortes de réformes : diminuer les formalités, réduire les délais, faciliter les paiements des produits.

Pour plus de clarté, nous les examinerons dans le cadre des divisions que nous avons établies pour étudier la loi de 1927 et nous indiquerons, au fur et à mesure, les simplifications réalisées.

A) OPÉRATIONS FAISANT SUITE A DES NÉGOCIATIONS

1. *Titres essentiellement nominatifs.* — L'article 37 de la loi du 26 mars 1927 prévoyait que le dépôt des dossiers remis par les agents de change en vue des transferts ou des conversions serait constaté par un récépissé sur demande de la Chambre Syndicale elle-même ; ce récépissé a été supprimé. Désormais la date de la remise des titres qui tient lieu de récépissé et le jour où sont délivrés les titres directement transférés sont indiqués sur l'avis de réalisation (art. 3, décret 25 octobre 1934. — art. 2, 5 et 7, décret 26 octobre 1934).

D'autre part, en cas de transfert d'ordre, la Société ou collectivité intéressée ne doit plus délivrer de titre provisoire ; elle lui substitue une déclaration d'inscription sur ses registres (art. 2, décret 25 octobre).

Enfin, l'article 5 du décret du 25 octobre, et l'article 8 du décret du 26 octobre suppriment le transfert d'ordre lorsque la vente et l'achat des titres sont poursuivis par le même agent de change. Dans ce cas, le bénéficiaire définitif est désigné par l'agent de change au moment de la remise des titres à la Société.

Le décret du 25 octobre 1934 ramène le délai de livraison des titres aux agents de change par les Sociétés, de cinq jours à quatre jours, à compter de la date de l'avis de réalisation.

Quant au prix de vente, il doit être à la disposition du vendeur le lendemain même du jour où les titres au porteur ou la déclaration de transfert peuvent être retirés.

En cas de délivrance des titres à l'agent de change bénéficiaire d'un transfert d'ordre, le décret de 1934

prévoit un délai (qui n'existait pas auparavant) de quatre jours à compter de la réalisation du transfert définitif qui doit lui-même être effectué dans les dix jours à compter de la réalisation du transfert d'ordre (art. 4, décret 25 octobre).

S'il s'agit d'une transmission sans transfert d'ordre de titres essentiellement nominatifs (art. 5, décret du 25 octobre) la livraison des titres doit s'effectuer dans un délai qui ne peut excéder huit jours à partir de la date de l'avis de réalisation, et le prix de vente est mis par l'agent de change, à la disposition du vendeur, le surlendemain du jour où les titres peuvent être retirés.

Pour les titres soumis au droit d'agrément, le délai de trente jours est ramené à quinze jours (art. 4 et 5 décret 25 octobre. Art. 3 et 8, décret 26 octobre) mais l'avis doit rappeler que la réalisation du transfert est subordonnée à l'agrément de l'acheteur par le Conseil d'Administration

Dans ce délai la Société exerce son droit d'agrément et notifie sa décision à l'agent de change. S'il y a agrément, les nouveaux titres doivent être tenus à la disposition de l'agent de change à l'expiration de ce même délai. En cas de refus, l'avis de réalisation est considéré comme non avenu.

2° *Titres nominatifs pouvant être mis au porteur.* —

La formalité préalable de la conversion au porteur en vue de la négociation est maintenue. C'est toujours l'agent de change vendeur qui poursuit cette conversion. Il reçoit de la Société ou collectivité émettrice un avis de conversion qui tient lieu de récépissé. Des délais ont été également abrégés ; comme le retrait des titres au porteur se fait

désormais la 11^e bourse après la négociation, l'agent de change vendeur doit donner le prix de vente à son client le jour de la 12^e bourse et la livraison des titres à l'agent acheteur se fait le même jour.

B) OPÉRATIONS NON CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS

1^o *Conversion du porteur au nominatif; Transfert réel; Remboursement.* — Les décrets d'octobre 1934 ont heureusement complété la loi de 1927 en étendant la réglementation ancienne à certaines opérations de titres.

L'article 1^{er} du décret du 26 octobre soumet, en effet, au nouveau régime des titres nominatifs, les transferts de garantie, les conversions de titres au porteur en titres mixtes, et les conversions de titres nominatifs ou mixtes en titres au porteur.

La Société ou collectivité émettrice, ou l'établissement chargé du service des transferts doit en conséquence délivrer un récépissé, en cas de demande de conversion de titres au porteur en titres nominatifs ou mixtes, de transfert réel ou de garantie, de remboursement partiel ou total des titres sauf en cas de remboursement immédiat sur présentation de titres.

Le récépissé peut d'ailleurs être remplacé par un extrait du titre déposé, daté du jour de la remise et signé.

Le législateur a fait, en outre, une innovation très intéressante relative à la justification de l'identité des titulaires qui requièrent une des opérations que nous avons indiquées. Auparavant, en pareille circonstance, le détenteur de valeurs nominatives devait faire certifier sa signature par l'agent de change ou par le notaire ou par le maire, pour chaque opération; désormais, l'identité est établie :

a) Par la signature donnée par le propriétaire du titre ou par son représentant dûment qualifié, aux guichets de la Société émettrice et en présence du représentant de la Société ;

b) Par la production d'une pièce d'identité mentionnant les nom, prénoms, qualité, nationalité, date de naissance, domicile, spécimen de signature et photographie de l'intéressé (art. 7, décret 25 octobre).

Cette justification d'identité suppose ainsi le dépôt des opérations au siège social. La réforme ne s'applique donc pas aux opérations de négociations en Bourse puisqu'elles nécessitent obligatoirement l'intervention d'un agent de change (la certification de signature par cet intermédiaire n'entraînant d'ailleurs pas une formalité supplémentaire).

D'autre part, sont exclues les opérations demandées par l'intermédiaire d'un tiers, notamment d'une banque, car la Société émettrice doit être garantie contre l'apposition d'une fausse signature.

Mais cette obligation de se rendre aux guichets mêmes de la Société risquait d'annihiler les simplifications projetées. Aussi, l'article 7 du décret du 25 octobre, par une heureuse disposition oblige les Sociétés, collectivités émettrices dont le total des émissions (actions et obligations) excède 10 millions, à s'assurer le concours d'un ou plusieurs établissements de banque auprès desquels les opérations énumérées à l'article 1^{er} peuvent être demandées sans autres formalités que celles prévues par les alinéas précédents.

Le décret du 26 octobre prescrit en plus aux Sociétés émettrices de publier au *B. A. L. O.* la liste des établissements désignés par elles ainsi que la dénomination et

l'adresse des établissements chargés du service des transferts.

L'obligation d'accréditer des banques pour faire le service des opérations contentieuses s'est révélée génératrice de nombreux inconvénients pour les collectivités publiques, vu la réglementation particulière de leurs finances. Aussi le législateur, par l'article 2 du décret du 30 octobre 1935 transforme pour elles cette obligation en simple faculté.

Quant à la responsabilité de l'identité du requérant, elle incombe, d'après l'article 7, à l'établissement intermédiaire ; toutefois, la Société est responsable envers le titulaire, de la solvabilité des établissements désignés par elle ; mais ils n'ont pas le droit d'exiger d'autres justifications que celles prévues par les nouveaux décrets.

Les Sociétés et collectivités émettrices nonobstant toute convention ou disposition contraire des statuts, ne peuvent non plus demander des formalités que ces décrets n'ont pas exigées (art. 24, décret 25 octobre).

Le législateur a, parmi les nombreuses décisions qu'il a prises en 1934, fait une omission. Il n'a pas déterminé par quelle autorité les personnes qui requièrent une opération portant sur des titres nominatifs, doivent faire certifier leur signature.

Cette absence de réglementation ne pouvait que nuire à la diffusion du titre nominatif ; aussi l'article 1^{er} du décret du 30 octobre 1935 (*J. O.*, 31 octobre) y a mis bon ordre. A l'avenir et en toute hypothèse, la signature du requérant est valablement certifiée au choix de ce dernier, nonobstant toute convention contraire, soit par un agent de change, soit par un notaire, soit par le maire du domicile du requérant.

Toutes les dispositions nouvelles relatives à la certification de la signature ne s'appliquaient pas, jusqu'à maintenant, aux transferts et aux conversions au porteur de titres de rente sur l'État, ni aux opérations concernant les actions de la Banque de France.

Mais un décret du 25 août 1937, tendant à assurer le redressement économique, a voulu favoriser les titulaires d'inscriptions nominatives en leur permettant d'obtenir aisément un délai et rapidement des avances de la Banque de France.

Désormais à l'égard des inscriptions nominatives sur le Grand Livre de la Dette publique, le gage pourra être établi par un transfert de garantie et les certifications relatives à ce transfert seront signées au nom de la Banque de France par le Gouverneur ou ses délégués (art. 22 et 23).

Toutefois les valeurs du Trésor non inscrites sur le Grand Livre et les actions de la Banque de France ne profitent pas de cette heureuse disposition, c'est une omission qu'il y aurait intérêt à réparer au plus tôt.

Quant aux délais, ils ont été largement réduits. La loi de 1927 donnait notamment un délai de quinze jours pour examiner le dossier relatif à des opérations contentieuses, c'est-à-dire ne contenant pas uniquement des pièces d'identité et une procuration.

Le décret du 25 octobre ramène ce délai à dix jours, mais pour effectuer un remboursement de titres amortis, il n'accorde plus que cinq jours au lieu de onze. Toutefois si il s'agit d'un remboursement partiel, c'est-à-dire ne se rapportant qu'à une quotité de titres réunis en un certificat, il fixe à six jours le délai de livraison des nouveaux titres à compter du cinquième jour fixé pour la date du remboursement (art. 6, décret 26 octobre).

Le décret a de plus fixé 3 nouveaux délais qui n'existaient pas sous la législation antérieure ; désormais la Société a six jours pour faire la conversion au porteur qui ne résulte pas d'une négociation.

D'autre part, les Sociétés ou collectivités doivent en cas de transfert en garantie, dans un délai maximum de dix jours à compter du dépôt des dossiers, soit procéder au transfert, soit tenir à la disposition du déposant, une note de rejet. Ces transferts de garantie se feront en outre à l'avenir sans certificat de propriété (art. 12, décret 25 octobre).

Enfin d'après l'article 7, les intermédiaires doivent transmettre le dossier aux Sociétés ou aux agents de change dans un délai de trois jours lorsque l'opération est déposée au siège de l'établissement ou de la banque, sinon le délai est porté à six jours.

Après avoir étudié les simplifications de formalités et les réductions de délais qui ont tous été diminués, sauf ceux qui sont prévus pour les conversions du porteur au nominatif et pour les transferts réels, voyons les obligations que le législateur a imposées aux Sociétés quant à la forme des documents et à celle des titres.

La loi de 1927 n'avait pas déterminé la forme des acceptations de transfert des titres non libérés, aussi des Sociétés refusaient parfois ces acceptations lorsqu'elles étaient établies sur un modèle autre que le leur.

Un arrêté du 11 janvier 1935 détermine pour l'avenir un modèle uniforme. Il fixe également un modèle unique de bordereau de transfert, de conversion et de remboursement de titres (art. 11, décret 25 octobre. Arrêté 11 janvier 1935).

L'article 44 de la loi de 1927 avait bien créé un modèle

uniforme de bordereau pour les conversions au porteur et les transferts, mais il avait passé sous silence les conversions du porteur au nominatif et les remboursements. En outre, le décret interdit aux Sociétés, sauf pour les transferts d'actions de la Banque de France, d'exiger que les bordereaux soient établis en plusieurs exemplaires.

Quant à la forme des titres, la question s'est posée jusqu'au décret d'octobre 1934 de savoir si les Sociétés et collectivités pouvaient n'avoir que des titres au porteur et refuser la délivrance de titres sous la forme nominative.

L'article 8 de la loi du 23 juin 1857 prévoyait bien que, dans les Sociétés admettant le titre au porteur, tout propriétaire d'actions ou d'obligations avait toujours la faculté de convertir ses titres du porteur au nominatif, et réciproquement, mais aucun texte n'obligeait les Sociétés à accepter la forme nominative.

L'article 21 du décret du 25 octobre trancha la question en décidant que malgré toutes les dispositions statutaires, les Sociétés auraient l'obligation de délivrer des titres nominatifs et des titres mixtes aux « propriétaires d'actions, d'obligations et de parts bénéficiaires ». ainsi les autres valeurs semblent exclues (Bezard Falgas, *Nouvelles simplifications du régime des titres nominatifs*, p. 37, *Notes fiscales* Dalloz 1936, p. 11).

Les collectivités ayant été omises dans la rédaction de l'article 21, le décret du 30 octobre 1935 les a soumises aux obligations prévues en 1934 pour les Sociétés, mais il a exempté l'État de cette obligation, en ce qui concerne les titres inscrits au Grand Livre de la Dette publique.

Enfin, en raison des frais entraînés par la création des titres mixtes, le décret de 1935 a transformé l'obligation de délivrer ces titres en simple faculté.

Cette forme de valeur n'ayant pas de succès, le législateur a eu raison de ne pas imposer plus longtemps aux Sociétés et collectivités des dépenses inutiles.

Nous allons voir maintenant les réformes concernant les mutations.

2° *Mutations.* — a) *Certificats de propriété.* — Les décrets de 1934 n'ont fait que de légères modifications à l'établissement du certificat de propriété.

Ainsi lorsque la mutation résulte uniquement d'un jugement ou d'un arrêt, le greffier n'a plus une compétence exclusive ; un notaire quelconque peut désormais dresser le certificat sur présentation d'une grosse ou d'un extrait du jugement ou de l'arrêt.

Le législateur a tenu cependant à faciliter la tâche des Sociétés. C'est au notaire qu'il appartient de déterminer, sous sa responsabilité, quels sont les actes qui ont trait à la propriété du titre et dont le visa est nécessaire dans le certificat de propriété (Instr. 23 juin 1935).

Le notaire doit déclarer également qu'il n'existe aucun acte pouvant lui retirer qualité, à sa connaissance ; cette attestation dégage complètement la responsabilité des Sociétés émettrices relativement à la qualité du certificateur.

Enfin l'article 18 du décret du 26 octobre précise les cas dans lesquels un notaire est compétent à l'exclusion de ses confrères.

Quant à la forme du certificat, elle reste la même. Un arrêté ministériel du 11 janvier 1935 se contente de prévoir l'établissement d'un modèle de certificat qui est obligatoire depuis le 12 mars 1935. Mais une réforme importante a été faite par les nouveaux décrets ; ils ont

substitué à la responsabilité fiscale des Sociétés émettrices celle du rédacteur du certificat de propriété.

b) *Responsabilité du rédacteur du certificat de propriété et des Sociétés.* — Comme nous l'avons vu en commentant la loi de 1927, les Sociétés émettrices étaient dégagées de toutes responsabilités au point de vue civil par le producteur du certificat de propriété, mais au point de vue fiscal elles étaient toujours dans l'obligation de savoir quels étaient les certificats d'acquit des droits à demander aux intéressés pour procéder au transfert ou conversion. Elles devaient donc refaire le travail du rédacteur du certificat.

L'article 22 du décret du 25 octobre supprime cette complication et cette perte de temps, en obligeant le rédacteur à annexer au certificat, les acquits de droits de mutation.

Les Sociétés émettrices n'ont donc plus, au point de vue fiscal qu'à prendre connaissance du « certifié » et à s'assurer de la compétence du rédacteur ; moyennant ces précautions, les Sociétés sont à l'abri de tout ennui. Le texte du décret dit en effet : « Il appartient au rédacteur du certificat d'y viser s'il y a lieu le certificat du receveur de l'Enregistrement ; la responsabilité du rédacteur du certificat est, dans ce cas, substituée à celle des Sociétés ou collectivités. »

Le certificat du receveur de l'Enregistrement doit être annexé au certificat de propriété. De plus, l'instruction du 23 janvier 1935 ajoute : « quand le certificat de propriété établi en vue de la mutation est dressé par un notaire français, c'est ce dernier qui est seul chargé d'apprécier, sous sa responsabilité, s'il y a lieu à l'occasion de chaque décès ou absence constatée dans le certificat de propriété, à production du certificat d'enregistrement sans que la

responsabilité de la Société ou collectivité émettrice puisse, de ce chef, être mise en cause. »

Il est bon de remarquer toutefois, que la responsabilité fiscale ne retombe sur le rédacteur du certificat que s'il est notaire français. Le législateur, à juste titre, n'a pas voulu engager la responsabilité des personnes insuffisamment préparées à supporter une aussi lourde charge.

Si des opérations sont effectuées sans la production des certificats de propriété délivrés par un notaire français, la loi de 1901 reste en vigueur et les Sociétés ne peuvent procéder à un transfert ou à une conversion après décès sans la production du certificat des droits de succession délivré par le receveur de l'Enregistrement.

Enfin, l'instruction ministérielle du 23 janvier 1935 indique le cas où le certificat du receveur de l'Enregistrement est exigible. S'il l'est, il doit être produit même si l'impôt n'est pas prélevé.

L'article 4 du décret du 30 octobre 1935 a fait une légère retouche à l'article 22 du décret du 25 octobre 1934 ; d'après cet article 22, nous venons de le voir, lorsque le certificat de propriété a délivré un brevet, les certificats de paiement des droits se trouvent transmis avec le brevet à la Société ou collectivité par le notaire : mais lorsque le certificat de propriété est établi en minute, le certificat du receveur de l'Enregistrement annexé à la minute reste entre les mains du notaire ; la Société ou collectivité est donc dans l'obligation de demander aux parties un deuxième certificat, pour ne pas payer un nouveau droit lors du dépôt trimestriel de l'état des transferts et conversions. Cet inconvénient consistant à obliger les Sociétés à se faire présenter deux certificats pour la même opération, est supprimé par l'article 4 du décret de 1935.

A l'avenir, dans le cas d'un certificat établi en minute, chaque certificat de paiement des droits est annexé à l'extrait correspondant de la minute.

C) PAIEMENT DES INTÉRÊTS ET DIVIDENDES DES VALEURS NOMINATIVES

L'un des obstacles à la diffusion du titre nominatif résidait, avant 1934, dans la difficulté d'encaisser les intérêts ou dividendes de valeurs nominatives.

Si les intéressés s'adressaient, par exemple, à une banque [non accréditée par la Société, ils devaient se dessaisir de leurs titres pendant un certain délai, de façon à donner le temps à cette banque de transmettre les titres au siège de la Société pour les faire estampiller et en recevoir le produit. D'autre part, certaines Sociétés exigeaient que le porteur du certificat justifiât qu'il était le propriétaire des titres ou le mandataire de celui-la.

L'article 19 du décret du 25 octobre met fin à cette difficulté. Les produits des titres nominatifs sont maintenant payables, sauf convention contraire, aux guichets des Sociétés ou collectivités émettrices sur présentation du certificat. Celui-ci est revêtu d'une estampille constatant le paiement et est restitué aussitôt au porteur qui n'est jamais tenu de justifier qu'il en est le titulaire ; de plus, les Sociétés sont tenues d'habiliter les banquiers accrédités, à payer les produits des titres nominatifs, dans les mêmes conditions qu'à leurs guichets ; lorsque les titres présentés à ces banquiers sont frappés d'opposition, le décret engage la responsabilité de la Société émettrice vis-à-vis de l'opposant, en ce qui concerne le paiement, si ce paiement est intervenu plus de cinq jours après la

signification de l'opposition au siège de la Société. Ce délai permet à celle-ci d'aviser l'établissement intermédiaire (art. 19, décret 25 octobre).

Enfin, de nouveaux modes de paiement sont prévus. Sur simple demande du titulaire du titre nominatif, les produits peuvent être payés par chèque ou virement de banque, chèque ou virement postal, mais non par mandat postal.

Cette demande qui doit parvenir à la Société un mois avant l'échéance est valable jusqu'à révocation expresse signifiée également un mois avant l'échéance. La remise au titulaire, du titre muni de cases d'estampille, doit être faite au plus tard la veille de l'échéance.

Le demandeur doit faire certifier sa signature par un notaire ou un agent de change, à moins qu'il ne dépose sa demande au guichet même de la Société ou d'une banque accréditée, en présence d'un agent de la Société, et qu'il justifie de son identité.

L'envoi du chèque ou de l'ordre de virement qui ne peut être exigé par le titulaire qu'un mois après réception du titre au siège de la Société doit être effectué dans les dix jours de la mise en distribution des produits (art. 20 décret 25 octobre). De plus, pour éviter les paiements par double emploi, les titres dont les produits sont payables par chèque ou virement peuvent, à la demande de la Société émettrice, et aux frais de l'intéressé, être déposés dans les caisses de celle-ci contre récépissé ou bien échangés contre un certificat sans cases d'estampille ou encore laissés aux intéressés après annulation de toutes les cases.

Les frais de paiement sont pris en charge par la Société ou récupérés par elle sur le bénéficiaire.

Toutes ces prescriptions ne s'appliquent pas aux rentes

sur l'État dont les produits sont payables aisément.

Ainsi les facilités accordées aux titulaires de titres nominatifs pour recevoir les produits qui leur sont dus sont une nouvelle concession faite par le législateur à la forme nominative.

Avant de tirer une conclusion sur les efforts faits par lui, il faut rappeler brièvement deux mesures de détail prises par le décret du 30 octobre 1935. Elles n'ont pas place dans la réglementation générale, mais elles se rapportent néanmoins à notre étude.

L'une est destinée à éviter les fraudes sur les droits de transfert. Désormais, l'insuffisance d'une estimation même sincère est frappée d'un droit en sus quand elle excède 1/10^e de la valeur déclarée.

L'article 9 du décret dit en effet que le droit de transfert sur les titres nominatifs sera perçu sur le prix exprimé ou sur la valeur réelle, si elle est supérieure au prix.

Quant à l'autre mesure, elle dispense du timbre et de l'enregistrement les actes et écrits ayant exclusivement pour objet le renouvellement, le remplacement, la mutation, le transfert, le remboursement ou conversion au porteur des inscriptions de rentes sur l'État n'excédant pas 50 francs (art. 6 et 7, décret 30 octobre 1935).

Nous terminerons cette étude du titre nominatif en reproduisant, comme nous l'avons fait pour la période antérieure à 1934, en un tableau synoptique, les délais institués pour les opérations sur les titres nominatifs.

Délais maxima pour les opérations sur titres nominatifs.

NOTA. — 1. Ces délais doivent être abrégés toutes les fois qu'il est possible.
2. Les délais nécessités par la transmission des dossiers n'entrent pas dans le calcul des délais du tableau ci-dessous :

Conversion au porteur après négociation.	Titres essentiellement nominatifs,		Transfert réel (3).
	Sans agrément du Conseil.	Avec agrément du Conseil.	
Négociation	4	Avec transfert d'ordre (cas normal).	Délai imparti pour l'opération. 41 ^e bourse après dépôt.
Dépôt ou envoi du dossier.	5 ^e bourse ap. négoc.	Négociation 1	Transfert de garantie (3).
Délivrance avis de réalisation	7 ^e d ^o	Dépôt ou envoi du dossier 5	(passation du transfert ou annulation).
Retrait des titres au porteur	11 ^e d ^o	Délivrance avis de réalisation 7	Délai imparti pour l'opération ou son rejet. 10
Règlement au vendeur. 12 ^e d ^o		Retrait déclaration d'inscription 11	
		Règlement au vendeur. 12	Remboursement de titres (3).
Livraison agent de change acheteur. . . . 12 ^e d ^o		Règlement agent acheteur. 12	Encaissement 5
		Dépôt ou envoi transfert définitif (2).	Délivrance des certificats en cas de remboursement partiel.
		A. Si le transfert prov. est daté du jour du retrait. 18	
		B. Sinon 7 ^e bourse suivant sa date (4).	

Conversion au porteur (3) sans négociation. Délai imparti pour l'opération	6° après dé- pôt.	B. Sinon 10° bourse sui- vant sa date (4). Retrait transfert défi- nitif Livraison acheteur	26 25 26	Expiration du délai d'agrément et date du transfert définitif. Règlement au client vendeur par agent vendeur Retrait transfert défi- nitif Livraison acheteur	26 28 30 31	Examen dossier conten- tieux (3). Retrait visa provisoire où note de rejet Mutation (3).	10		
Conversion au nomina- tif (3). Délai imparti pour l'opé- ration	8° d°	Sans transfert d'ordre (cas exceptionnel) (art. 5, décret du 25 octobre 1934). Règlement au vendeur. 8 Retrait des titres trans- férés. 15 Livraison à acheteur 16						22 23 24	(3) Le dépôt ou l'envoi des dossiers doit être effectué au plus tard le jour de la 3° bourse qui suit la remise à l'agent de change.
(3) Le dépôt ou l'envoi des dossiers doit être effectué au plus tard le jour de la 5° bourse qui suit leur remise à l'agent de change.								(3) Le dépôt ou l'envoi des dossiers doit être effectué au plus tard le jour de la 3° bourse qui suit la remise à l'agent de change.	

SECTION III. — Résultats des réformes accomplies depuis 1934 jusqu'à ce jour.

Il faut rendre hommage aux efforts tentés par le législateur pour élaborer la charte nouvelle du titre nominatif en élargissant le rôle des banques qui deviennent « de véritables guichets auxiliaires de ceux des Sociétés et collectivités » (Rapport au Président de la République précédant le décret du 25 octobre 1934); en diminuant le nombre des formalités et l'importance des délais il a fait œuvre utile.

Malheureusement la réforme n'a pas été assez profonde. Les opérations relatives à l'établissement des certificats de propriété auraient gagné à plus de souplesse.

Pourquoi ne pas donner compétence, par exemple, à un notaire quelconque « qu'il fût détenteur ou non de la minute d'un acte ayant trait à la propriété des titres ? » (Bezard Falgas, *Op. cit.*, p. 18)

N'y a-t-il pas d'autre part un gros danger de complications à établir un tarif différent de l'impôt sur le revenu suivant que le titulaire du titre nominatif est une personne morale ou une personne physique ? Le titre mixte semble du fait même anéanti.

M. Dagallier déclarait, au surplus, à la Commission instituée le 11 juillet 1934 : « Le décret du 11 juillet 1934 réduit de 17 à 12 p. 100 le taux de l'impôt sur le revenu frappant les intérêts qui bénéficient à des personnes physiques à la condition que ces titres soient sous la forme nominative depuis au moins six mois au moment de l'échéance des produits. Cette distinction entre les titres ayant plus ou moins de six mois de forme nominative est

d'une application très difficile pour les établissements débiteurs et surtout leurs correspondants financiers sans qu'il en résulte pour le Trésor un avantage bien évident. »

« Le simple examen d'un certificat nominatif ou mixte ne permettra pas toujours au payeur de savoir si les titres qu'il représente sont sous la forme nominative depuis plus ou moins de six mois.

« La date portée sur le certificat peut, en effet, être celle d'un renouvellement ou d'une mutation récente alors que les titres étaient sous la forme nominative depuis une date de beaucoup antérieure » (cité par Bezard-Falgas, p. 33).

La tâche des Sociétés émettrices est de ce fait très compliquée et les détenteurs de titres nominatifs en subissent indirectement les inconvénients. Il faudrait, en réalité, rechercher un remède à la situation, d'un autre côté.

Il réside dans la modification de la loi du 23 juin 1857.

Les décrets-lois de 1934 et 1935 ont eu le tort de n'envisager le titre que sous l'aspect de sa forme. La question de transmission à laquelle se rattache la question de tarif reste une question d'entente. « Les contractants en demeurent les souverains maîtres » ; tant qu'il en sera ainsi le titre nominatif ne pourra être diffusé. Il faut donc changer le mode de cession prévu par la loi de 1857.

Comme l'a bien remarqué M. George, dans la *Revue des Contributions* (1936, p. 223) l'interdiction de tout mode de cession autre que la déclaration obligatoire sur le registre social demeure la condition *sine qua non* de l'exonération de la taxe forfaitaire de transmission et du bénéfice du tarif réduit en fait d'impôt sur le revenu.

Voici l'objet d'une réforme urgente. Ce serait l'occasion également d'envisager la création, pour les personnes

jouissant de leurs pleine capacité, d'un titre assurant une sécurité juridique moins grande, mais réservant cependant, par sa nominativité un contrôle suffisant au fisc (Allix, *Sans-Fil*, 7 novembre 1934).

Pourquoi ne pas créer, comme l'ont préconisé MM. Allix et Bezard-Falgas, un titre nominatif transmissible par endossement au porteur. Il n'acquitterait pas de droit à chaque mutation mais il paierait le droit de transmission lorsque l'endossataire le ferait mettre à son nom.

Le fisc percevrait ainsi un impôt dont il est frustré à l'heure actuelle en cas de transfert réel.

Enfin les banques se désintéressent par trop, et avec juste raison, de la forme des titres. Elles ne conseillent pas leurs clients à ce point de vue, car elles n'ont pas intérêt à le faire. Lorsque le Trésor se décidera à leur accorder des commissions, le nombre de titres nominatifs croîtra immédiatement.

Dans une étude sur les transferts de titres nominatifs aux États-Unis, M. Prévost en 1929 (*rev. pol. et parlem.*, sept. 1929) rapprochait la situation française de la situation américaine. Il en concluait, pour la France que « la possibilité d'accomplir aisément les transferts inciterait nombre de porteurs de titres à garder leurs valeurs sous la forme nominative dont les avantages sont importants : garde facile, sous un faible volume, absence de risque de vol, droits de garde réduit dans les banques, encaissement rapide des coupons, revenu supérieur des dividendes, coupons d'intérêts moins frappés par les impôts que ceux des titres au porteur ».

Tous ces avantages ne profitent pas au capitaliste par suite de l'incompréhension du législateur.

Les réformes superficielles n'ont pas refréné la fraude en matière d'impôt général sur le revenu et de droits de

mutation par décès. Elles ont, en somme, manqué leur but.

C'est pourquoi le Parlement se rendant compte de l'inutilité des mesures prises, a changé de méthode. Puisque les procédés de douceur ne servaient à rien, il s'est mis à employer les moyens de coercition.

TROISIÈME PARTIE

CONTROLE FISCAL DES TITRES AU PORTEUR

CHAPITRE PREMIER

CONSTATATION DE LA FRAUDE

La fraude existe. Pour s'en convaincre il suffit de jeter un coup d'œil sur l'*Annuaire de la statistique générale de la France*.

Les contribuables inscrits dans les rôles de l'impôt général sur le revenu de 1933 sont seulement au nombre de 1.920.408, sur ce chiffre 1.769.605 sont soumis à l'impôt des traitements et salaires. Il ne resterait donc que 150.803 personnes pour tirer des revenus supérieurs à 10.000 francs dans l'industrie, le commerce, l'agriculture, les charges et offices et en général dans les professions libérales.

Le nombre de contribuables inscrits d'autre part dans les rôles de 1935 au titre des revenus de 1934 est de 1.754.035.

Or 2.507.972 personnes cotisent à l'impôt sur les traitements et salaires ; il est vrai que le montant des revenus imposables en matière de traitements et salaires est de 42.846.281.700 francs, tandis que le montant des revenus imposables en matière d'impôt général sur le revenu est seulement de 41.161.633.100 francs. Mais les privilèges légaux ne suffisent pas à expliquer, malgré cette différence de revenus imposables, pourquoi 753.937 personnes

payant l'impôt sur les traitements, ne font pas de déclaration d'impôt sur le revenu.

Ce qu'il faut bien remarquer, par ailleurs, c'est que 1.195.011 personnes déclarent un revenu de 10.000 à 20.000 francs, alors que 2.039.425 personnes paient l'impôt sur les traitements pour un revenu correspondant ; la fraude ressort de la comparaison de ces chiffres.

Outre ces constatations intéressantes, il est bon de se reporter à l'étude qu'a faite la Fédération des porteurs de valeurs mobilières, sur les fraudes fiscales ressortant des statistiques données par le ministère des Finances pour les impôts de 1935.

On fait observer que l'immense majorité des contribuables à l'impôt général sur le revenu encaisse chaque année des revenus de valeurs mobilières qui leur paraissent insignifiants à déclarer au regard de ce qui provient pour eux de leurs traitements et salaires, de leurs pensions ou rentes viagères, ou de leurs professions industrielles, commerciales ou artisanales.

Dans la catégorie des revenus nets de 10.000 à 20.000 francs les traitements et salaires déclarés atteignent 7 milliards 237 millions, les valeurs et capitaux mobiliers 771 millions seulement.

On doit faire de plus une comparaison entre les grosses déclarations de revenus et les petites.

Pour les premières, le nombre des revenus mobiliers déclarés est égal ou presque au nombre total de déclarations souscrites dans chacune des catégories. Pour les revenus de plus de 1 million, le nombre des revenus déclarés en valeurs mobilières est de 292, alors que le nombre total de déclarations souscrites est de 302.

Pour les revenus de 500.000 à 1 million, le nombre

de revenus déclarés est de 1.049, alors que le nombre total des déclarations souscrites est de 1.088.

Lorsqu'on examine au contraire le nombre des déclarations souscrites pour les petites tranches, on constate que le nombre des revenus mobiliers déclarés est nettement inférieur au nombre de déclarations souscrites.

Pour les revenus nets de 10.000 à 20.000, on compte 678.044 déclarations souscrites, mais on ne compte que 186.493 déclarations de revenus de valeurs mobilières.

Pour les revenus de 20.000 à 30.000, on compte 438.205 déclarations souscrites et seulement 171.774 de revenus de valeurs mobilières.

« N'est-ce pas là plus qu'ailleurs que se trouve la dissimulation des valeurs mobilières. Cette dissimulation ne prend le caractère de fraude qu'aux yeux de l'Administration, car la non-déclaration de ces revenus provient, pour la majorité de ces contribuables, soit de négligence, soit de l'idée que la déclaration d'un revenu de 100 ou 500 francs par an provenant « du portefeuille » ne changerait rien à la perception opérée par le fisc. »

Beaucoup de parlementaires ont été conduits devant ces statistiques à penser qu'il suffirait de réprimer complètement la fraude pour rétablir l'équilibre budgétaire.

Les recherches faites pour découvrir l'importance de celle-ci leur ont cependant apporté quelques déceptions.

Un spécialiste de la finance, M. Piétri, malgré l'impossibilité de distinguer parmi les coupons perçus en France ceux qui appartiennent à des redevables de l'impôt général, à des particuliers non soumis à cet impôt, enfin à des collectivités ou à des personnes morales non assujetties, après avoir évalué approximativement le montant des revenus mobiliers imposables à 25 milliards, a estimé que

plus de la moitié de ce montant n'était pas déclaré, ce qui faisait pour l'État une perte de 1 milliard (Proposition de loi Piétri, n° 1.417, 1933).

La Fédération des porteurs de valeurs mobilières, tout en reconnaissant l'existence de la fraude, a cependant démontré que les évaluations de M. Piétri étaient exagérées et elle a ramené les chiffres de la perte pour le Trésor à 300 millions (*Bulletin de la Fédération*, 22 mars 1933, p. 3).

Entre ces deux estimations, la Commission des Finances du Sénat a établi le chiffre intermédiaire de 500 millions.

Si l'on compare ce chiffre à celui du budget de 1934 qui est de 50 milliards 163 millions, on remarque que la fissure est bien petite puisqu'elle est seulement la centième partie du budget.

Mais depuis que ces évaluations ont été faites il y a eu une augmentation très sensible de la fraude.

Nous allons voir maintenant quelles en sont les causes.

Puis nous examinerons les procédés employés par les contribuables pour se soustraire à l'impôt. Nous verrons ensuite les moyens de prévention que le législateur a employés ou qu'il a mis à l'étude et les sanctions prises à l'égard des contrevenants.

Nous terminerons cet exposé par une brève étude des ententes internationales faites en vue de prévenir la mauvaise foi des assujettis aux impôts institués par les États envisagés.

CHAPITRE II

CAUSES DE LA FRAUDE

Robespierre proclamait que « tout citoyen doit la contribution directe si minime soit-elle, tout Français doit le service fiscal, comme il doit le service militaire ou il est indigne de la qualité de Français et d'exercer ses droits civiques et politiques ». C'est un principe de moralité civique, le citoyen doit honnêtement payer l'impôt.

La fraude est immorale et blâmable comme le fait remarquer M. le Doyen Allix, mais elle trouve cependant des circonstances atténuantes dans la conduite du législateur qui a déformé notre système fiscal au point d'en faire une caricature de ce qu'il devait être dans sa conception première. Le contribuable a trop l'impression qu'il y a deux poids et deux mesures en matière fiscale et qu'à l'abus des exonérations, des abattements et des dégrèvements d'un côté correspond, de l'autre, l'accumulation des charges, l'excès de la progressivité, de la surimposition. C'est contre la confiscation qu'il se défend même par des procédés répréhensibles (Allix, *Sans-Fil*, 10 janvier 1934).

M. Jèze estime également que la fraude est immorale à condition toutefois que les gouvernements n'abusent pas de leur force passagère pour spolier certains contri-

buables (*Revue de Science et Législation financière*, 1933, p. 187).

La fraude a de nombreuses causes qu'on peut ramener à trois principales : la mentalité du Français, le mode d'évaluation des facultés imposables, et enfin la hausse du taux d'impôt compensant les privilèges injustifiés.

Le Français est essentiellement individualiste et fraudeur, il ne veut pas que le montant de sa fortune soit connu de tout le monde et pour lui conserver l'anonymat, il prend de préférence des titres au porteur qui sont l'instrument même de la fraude. Cet état d'esprit existe couramment chez le « Français moyen » qui oublie fréquemment de déclarer certains petits revenus, comme nous venons de le voir. Si, de plus, l'État fait des dépenses exagérées, les assujettis à l'impôt se montrent récalcitrants en déclarant qu'« ils ne veulent pas donner d'argent au Gouvernement », et cela après avoir fait une constatation décevante : plus on leur demande d'impôts, moins la situation budgétaire semble s'améliorer.

Le législateur a fait d'autre part ce qu'il a pu pour faciliter les évasions fiscales ; il a eu le tort de donner pour base à l'impôt la déclaration même du contribuable sans confier à l'Administration les pouvoirs et les moyens de contrôle suffisants.

La bonne foi des assujettis n'est pas trop mise à l'épreuve si les taux d'impôts restent dans une juste limite, mais s'ils deviennent spoliateurs, le contribuable compare les risques auxquels il s'expose en fraudant et le profit qu'il peut retirer de cette opération. « Plus le législateur élève le taux de l'impôt, plus il accroît les bénéfices des fraudeurs, plus il provoque l'évasion fiscale. » (Deligne, *Revue politique et parlementaire*, décembre 1933.)

Cette hausse des tarifs est d'ailleurs liée à une diminution du nombre des redevables et à une augmentation des privilèges fiscaux.

En 1932, 93 p. 100 des assujettis jouissant de 72 p. 100 des revenus imposables payaient 16 p. 100 du montant total de l'impôt, 0,5 p. 100 jouissant de 8 p. 100 des revenus imposables payaient 54 p. 100 de l'impôt (renseignements statistiques des Contributions directes pour 1932).

En 1934, 95 p. 100 des assujettis jouissant de 89 p. 100 des revenus imposables payaient 52 p. 100 du montant total de l'impôt, alors que 1.390 contribuables (sur 1.754.000 assujettis) déclarant au-dessus de 500.000 francs de revenus et jouissant de 3 p. 100 des revenus imposables payaient 26 p. 100 du montant total des impôts.

Quant aux exemptions et privilèges fiscaux, ils sont innombrables; les abattements à la base, les déductions pour charges de famille, les exemptions de petits revenus ne font que rompre l'égalité de tous devant l'impôt.

De telles injustices, accompagnées des tarifs exorbitants que nous connaissons, généralisent la fraude née du mode d'évaluation des facultés imposables.

CHAPITRE III

PROCÉDÉS DE FRAUDE

Ils varient suivant le but que le contribuable s'est assigné. Il peut chercher à éluder tout ou partie de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ou bien de l'impôt général sur le revenu ou enfin de l'impôt sur les successions.

SECTION I. — Fraude à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

L'impôt cédulaire sur le revenu prête peu à la fraude, car l'Administration a le soin de le percevoir par le procédé du stoppage à la source. Les Sociétés font à l'État l'avance de l'impôt trimestriellement et elles le récupèrent au jour de la distribution des bénéfices. Pour laisser place à la fraude les Sociétés devraient donc falsifier leur comptabilité, ce qui serait sans intérêt pour elles puisqu'elles ne supportent pas définitivement l'impôt.

Par contre, la fraude commence avec les valeurs étrangères non abonnées ; elle se pratique en général de deux façons : soit par dépôt des titres à l'étranger, soit que le contribuable les conserve en France et touche les coupons hors des frontières.

a) Le dépôt des titres à l'étranger est aisé puisque l'ex-

portation des capitaux est libre, mais alors ces avoirs à l'étranger doivent être déclarés annuellement, sous peine de graves sanctions, que nous examinerons par la suite.

Dès 1912, M. Stourm, dans ses *Systèmes généraux d'impôt*, p. 189, prévoyait déjà quelques cas de fraude :

« Supposez un riche capitaliste possesseur de parts
« d'intérêt dans une entreprise étrangère. Si ces parts
« consistent en actions au porteur, elles ont beaucoup de
« chance de vivre incognito dans le sein de son porte-
« feuille. Si ce sont de simples parts d'associé ou de com-
« mandite, constatées seulement sur les registres de la
« Société sans émission de titres, la fraude est encore
« plus facile... les intérêts et dividendes sont vraisem-
« blablement versés au compte courant du titulaire dans
« une banque internationale, dont une simple lettre-mis-
« sive fait virer le crédit sans bruit sur toutes les capitales
« de l'Europe. »

Et M. Lescœur, en 1909, dans son ouvrage *Comment frauder le fisc* (p. 221) concluait :

« Que l'énormité des sanctions annoncées n'aurait qu'un
« résultat : le contribuable multiplierait les détours pour
« dépister le fisc, il n'achèterait pas en France des valeurs
« étrangères, de peur qu'il ne reste trace de l'opération
« chez l'intermédiaire ou dans les livres de l'établisse-
« ment de crédit auquel il se sera adressé et qu'il ne lui
« soit demandé compte un jour des titres achetés. Ces
« titres étrangers resteront généralement en dépôt à
« l'étranger chez le banquier qui aura servi d'intermé-
« diaire pour l'acquisition, ils seront mis en dépôt avec
« procuration ou en compte joint. »

b) La deuxième façon courante de frauder consiste pour le contribuable à conserver ses titres étrangers chez

lui ou dans un coffre-fort en France ou à toucher ses coupons exclusivement à l'étranger. C'est ce qu'on a appelé « la fraude du sleeping », terme imagé qui montre bien que cette fraude n'est pas à la portée de beaucoup de capitalistes, et en tout cas n'est pas dangereuse; il est vrai que de nombreuses personnes se contentent d'envoyer leurs coupons par la poste.

« Comment atteindre ces coupons d'actions et obligations étrangères qu'un coup de ciseau détache, que la poste transporte, sous pli fermé, de l'autre côté des frontières ? par quels indices leur existence se trahira-t-elle à l'intérieur du pays, aux yeux des contrôleurs des contributions ou des receveurs de l'enregistrement ? »

D'autres détenteurs de valeurs mobilières, moins avisés et en prenant un peu trop à leur aise, ne craignent pas de toucher leurs coupons en France chez des intermédiaires français qui sont de connivence avec eux, ou dans des officines louches qui prennent une commission moins élevée que les 30 p. 100 d'impôt.

D'autres enfin s'entendent avec des banques étrangères. Celles-ci envoient en France, chaque trimestre ou chaque semestre, des fondés de pouvoirs surnommés les « pèlerins » qui paient les coupons étrangers sans retenue de l'impôt français, moyennant une légère commission.

Une affaire retentissante a montré le mécanisme du système, il s'agit de l'affaire de la Banque Commerciale de Bâle, qui pratiquait avec trop de désinvolture « la cueillette des coupons » (Cf. Arrêt Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Paris du 19 mai 1933, et Cour de cassation, Chambre criminelle, du 2 février 1934). Malgré la saisie de carnets et d'indications compromettantes, l'Administration de l'Enregistrement perdit son

procès pour n'avoir pas observé les règles de procédure.

La fraude à l'impôt cédulaire est en définitive peu importante ; si d'ailleurs le contribuable qui touche des coupons à l'étranger ne fait pas sa déclaration annuelle-ment, il est bien difficile pour le fisc de découvrir cette omission.

Par contre, le législateur a pris une mesure intéressante, comme nous l'avons vu dans notre première partie, en obligeant tout établissement faisant profession de payer des coupons de valeurs étrangères, à en faire la déclaration à l'Enregistrement et à payer ces coupons seulement après établissement d'un bordereau et déduction de l'impôt.

SECTION II. — Fraude à l'impôt général sur le revenu.

Les valeurs mobilières étant frappées anonymement par l'impôt cédulaire, elles échappent au titre de l'impôt général à toute investigation du fisc.

La fraude peut alors se développer librement, soit par omission, soit par insuffisance de déclaration.

De nombreux contribuables jouissant d'un revenu imposable, supérieur à 10.000 francs, ne font pas de déclaration annuelle souvent par négligence. Ces omissions sont presque impossibles à découvrir pour le contrôleur qui n'a pas le temps matériel de récupérer sur chaque fraudeur des sommes modestes, mais dont le total serait impressionnant.

Par contre l'insuffisance de déclaration attire souvent l'attention des agents de l'Enregistrement, lorsque le train de vie du contribuable n'est pas en rapport avec les revenus déclarés. Ils ont le droit alors de demander

des éclaircissements et même des justifications, seulement la personne suspectée emploie souvent « l'alibi suprême » en faisant état « de l'évasion légale ».

Comme l'a dit M. Germain-Martin, dans l'exposé des motifs de la loi de 1934, « il existe, à côté de la fraude véritable... une évasion légale ».

« Un contribuable peut ostensiblement mener un train « de vie très supérieur au revenu qu'il déclare sans pour « cela contrevenir à la loi dans les cas suivants : s'il s'agit « de possesseurs de rentes 4 p. 100 1925 et de bons de la « Défense Nationale, qui sont exempts de l'impôt général « sur le revenu.

« S'il s'agit de contribuables faisant des opérations « boursières assez peu fréquentes pour ne pas être con- « sidérés comme des spéculateurs professionnels.

« S'il s'agit de contribuables vivant sur leur capital. »

Il faut ajouter à cette énumération les possesseurs de Bons du Trésor qui sont exonérés de l'impôt sur le revenu.

Le Gouvernement Laval a voulu mettre fin à une partie de cette évasion en rendant la forme nominative obligatoire pour les titres de rente 4 p. 100 1925, mais il a laissé aux Bons de la Défense Nationale et aux Bons du Trésor leur immunité, si bien que la mesure prise a été inopérante.

On peut en somme se montrer très mauvais homme et respecter la loi.

Au Comité des Experts, M. Jèze déclarait avec raison : « L'immunité fiscale accordée à certains créanciers de l'État est la mesure la plus anti-démocratique qui ait été prise depuis la guerre, c'est un coup terrible porté à l'impôt sur le revenu. »

En dehors de ces cas légaux, le contribuable a imaginé

de nombreux moyens pour déclarer le moins possible de revenus et plus les mesures de rigueur prises à son égard deviennent sévères, plus il s'ingénie à trouver de nouvelles portes de sortie ; personne ne peut par exemple l'empêcher de faire toucher ses coupons par des tiers non imposables à l'impôt général sur le revenu ? et s'il vend ses titres avant détachement des coupons pour les racheter immédiatement après, le fisc ne peut considérer la différence comme un revenu, sans rendre toute négociation impossible.

En définitive les dissimulations augmentent à mesure que le taux d'impôt s'accroît, au détriment du Trésor.

« Le fisc soupçonne l'existence des revenus, les devine, « les flaire, les palpe presque, mais il lui faudrait des « rayons X pour qu'il les constatât de ses yeux, pour « qu'il les précisât au point de les chiffrer et de pouvoir « les taxer » (Stourm, *Op. cit.*, p. 190).

SECTION III. — Fraude à l'impôt de succession.

Quant aux fraudes en matière d'impôt de succession elles sont fréquentes, elles se rattachent d'ailleurs aux évasions relatives à l'impôt sur le revenu.

Le fraudeur avisé sait qu'en évitant de révéler l'existence de ses valeurs mobilières dans sa déclaration de revenus, il donne la même possibilité à ses héritiers futurs, au moment où ils rédigeront leur déclaration de succession.

Les héritiers peuvent difficilement faire des dissimulations d'actif en matière de valeurs nominatives depuis que les lois de 1852 et de 1901 ont exigé préalablement à tout transfert de rentes sur l'État ou de titres de so-

ciétés, départements, communes et établissements publics, la présentation d'un certificat du receveur constatant le paiement des droits.

Par contre, la fraude s'exerce presque en toute liberté en fait de titres au porteur.

Pour échapper aux inconvénients du dépôt simple on a souvent employé les dépôts avec procuration, les dépôts en compte-joint, les dépôts à l'étranger ; le de cujus a pu également louer un coffre-fort ou faire des dons manuels.

Le fisc s'est élevé contre toutes ces ingéniosités.

Dès 1901, il a pris les premières mesures pour défendre ses droits. Nous verrons bientôt qu'il est parvenu à restreindre le champ de l'évasion fiscale, mais il lui a été impossible, jusqu'à ce jour, de le supprimer complètement.

« Le fisc n'a jamais le dernier mot ; c'est cependant, « dira quelqu'un, la lutte du pot de terre et du pot de « fer ; mais ici, le pot de terre n'est pas assez sot pour « entrer en contact avec le pot de fer, il prend la fuite « sans hésiter... il s'évade bravement. » (Lescœur, p. 174.)

CHAPITRE IV

MOYENS D'EMPÊCHER LA FRAUDE

Le législateur a pris des dispositions sévères à l'encontre des fraudes sur l'impôt général sur le revenu et sur les successions. Nous ne ferons pas état ici des mesures destinées à prévenir les fraudes en matière d'impôt cédulaire ; en exposant le régime des valeurs étrangères non abonnées, nous avons vu, en effet, que le contribuable doit énoncer les revenus qu'il a touchés à l'étranger, dans une déclaration annuelle. En 1935, le montant des revenus encaissés à l'étranger a été de 210.828.615 francs alors que leur nombre était de 11.100 ; la fraude en cette matière n'est pas considérable. Par contre, l'impôt général sur le revenu est sujet à de nombreuses dissimulations qui rompent l'égalité des contribuables au point de vue fiscal.

SECTION I. — Impôt général sur le revenu.

Devant ces évasions, le Parlement a eu recours à deux sortes de mesures.

Il a mis à l'étude plusieurs projets destinés à contrôler plus spécialement les revenus mobiliers au titre de l'impôt général. Il a appliqué et rapporté deux de ces projets : le carnet de coupons et le bordereau de coupons.

Il vient enfin de décider à nouveau l'application de l'un d'eux pour une date fixée en définitive au 15 octobre 1937.

D'autre part, de larges pouvoirs de contrôle ont été accordés aux contrôleurs des Contributions directes pour établir sur une large base, l'assiette de l'impôt.

A) CONTROLE DES REVENUS DE VALEURS MOBILIÈRES

Quatre procédés de contrôle ont été examinés depuis la guerre :

- 1° le bordereau de coupons ;
- 2° le carnet de coupons ;
- 3° le précompte ;
- 4° la carte d'identité fiscale.

Ces procédés ont pour but de faire connaître au fur et à mesure de l'encaissement des revenus par le contribuable, leur montant même ; ils suppriment l'anonymat de la personne qui touche les coupons.

Nous allons rapidement faire l'étude de ces moyens.

Bien que le bordereau de coupons ait été le premier projet voté, nous l'examinerons en dernier lieu puisqu'il vient à nouveau d'être choisi par le Parlement pour mettre un terme à la fraude.

1° *Carnet de coupons*. — Il a été proposé par M. Bokanowski le 13 novembre 1922, mais il n'a pas été adopté à cette époque, sur l'intervention de M. de Lasteyrie. Il fut repris en 1926 avec quelques modifications de détail, et adopté dans la loi du 4 avril (art. 24 à 26).

Les modalités d'application de ce moyen de contrôle devaient être déterminées par un règlement d'adminis-

tration publique qui n'a jamais été rendu. La loi de plus a été abrogée par l'article 27 de la loi du 3 août 1926.

Toute personne voulant toucher les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits de valeurs mobilières françaises au porteur (mais non au nominatif) ou de valeurs étrangères, doit produire à l'établissement payeur, un carnet individuel dressé à son nom et à son adresse et revêtu du visa du contrôleur des Contributions directes de son ressort. L'établissement payeur doit indiquer sur le carnet, le montant des coupons payés et la date du paiement.

Pour les titres déposés au siège de la Société ou chez l'agent de change, le banquier, etc..., le titulaire doit avant le 1^{er} mars de chaque année, présenter son carnet au dépositaire qui y inscrit le montant des coupons encaissés au cours de l'année précédente.

Si l'intéressé ne se conforme pas à cette obligation, le dépositaire fait connaître directement au directeur des Contributions directes le montant des coupons touchés.

Cette mesure s'applique à tous les revenus mobiliers, sauf aux intérêts des Bons de la Défense à échéance d'un an au plus et à ceux de la rente 4 p. 100 1925 à garantie de change.

La loi exempte également les étrangers non domiciliés mais résidant en France, à condition qu'ils produisent un affidavit (Séance du Sénat, 27 avril 1926, réponse du ministre des Finances).

Les carnets doivent être conservés par le contribuable pendant cinq ans et présentés à toute réquisition des agents de l'Administration ayant au moins le grade de contrôleur, de receveur, ou d'inspecteur. Des amendes sont prévues pour punir les infractions. En cas d'encaisse-

ments ou de paiements sans inscriptions au carnet, le contribuable et l'établissement payeur sont punis d'une amende égale pour chacun d'eux, au montant des coupons encaissés. S'il y a usage frauduleux d'un carnet ou d'un affidavit, la peine est l'emprisonnement de trois mois à un an et l'amende, égale au quintuple de l'impôt fraudé avec minimum de 10.000 francs.

Si le contribuable refuse de communiquer ou détruit volontairement son carnet avant le délai légal, l'amende est de 1.000 à 10.000 francs et les revenus sont taxés d'office. Le carnet de coupons, tel que nous venons de l'envisager, a, si l'on peut dire, quelques avantages pour les contribuables : ils n'ont en effet à fournir aucune justification d'identité en le présentant. D'autre part, le carnet ne fait pas état de la nature des titres dont on a encaissé les coupons. Les contribuables conservent à ce point de vue l'anonymat de la composition de leur portefeuille.

Il permet également aux assujettis de ne pas avoir de discussions avec le contrôleur puisqu'il indique la valeur exacte des coupons encaissés. Enfin les étrangers sont avantagés, l'affidavit n'étant exigé que lorsqu'ils encaissent des coupons, à leur passage en France.

Les avantages procurés aux contribuables par le carnet de coupons sont, par contre, de gros inconvénients pour le fisc. Le carnet de coupons risque d'être inefficace : les assujettis pourront déclarer une fausse identité au moment de la délivrance du carnet ; ils pourront déclarer, en outre, qu'ils ont perdu leur carnet, s'en faire délivrer un autre, puis inscrire leurs revenus sur l'un et présenter l'autre au fisc.

Certains contribuables peuvent très bien également présenter le carnet d'une personne non assujettie à l'impôt général.

Ils échappent enfin à tout contrôle s'ils encaissent leurs coupons à l'étranger.

Outre ces inconvénients, le contrôleur et les banques dépositaires peuvent détenir le carnet pendant un délai plus ou moins long, ce qui privera le contribuable de la faculté de toucher ses revenus pendant ce délai (Allix et Lecerclé : *Impôt général sur le revenu*, supp. 1926, p. 193).

Le législateur a fait enfin de graves omissions. Pourquoi laisser de côté les titres nominatifs ? les contrôleurs qui auront 10 ou 12 millions de carnets à examiner, auront-ils encore le temps de se référer à d'autres documents pour connaître le total des revenus de valeurs mobilières du contribuable ?

Avec cette mesure on allait « molester tout le reste de la nation pour atteindre quelques fraudeurs », comme l'a dit M. Piétri.

Ce serait une gêne considérable pour les contribuables, une grosse charge pour les banques, sans véritable profit pour le fisc.

Le législateur s'en est rendu compte à temps ; il a abrogé la loi établissant le carnet avant même qu'il ne soit appliqué.

Jusqu'en 1933, on laissa de côté les mesures de répression de la fraude fiscale, les plus-values budgétaires les ayant fait oublier, mais de nouveau les difficultés financières ramenèrent l'attention sur elles.

2° *Le précompte*. — M. Piétri déposa le 17 février 1933 (*Doc. Parlem.*, 1.417) une proposition de loi destinée à renforcer le contrôle fiscal par un moyen appelé précompte. Ce système avait déjà été présenté en 1923 par M. Pasquet, sous le nom d'acompte provisionnel. Il s'agissait d'une

retenue de 2 p. 100 sur la distribution des revenus à valoir sur le montant de l'impôt général.

M. Léon Blum avait proposé en 1924 un précompte de 10 p. 100. Le 13 février 1926 M. Dutreil avait repris cet amendement.

M. Piétri estimant que ces projets avaient été peu étudiés, fit paraître un ouvrage intitulé *Justice et injustice fiscale* pour appuyer sa proposition.

Le principe qu'il défend, est de retenir une certaine somme sur les coupons à titre d'avance au paiement de l'impôt général. Cette retenue s'ajoute à l'impôt cédulaire et à la taxe de transmission, elle est faite par l'établissement payeur qui délivre des vignettes ou un reçu nominatif constatant le paiement.

Ces vignettes ou reçus servent de monnaie fiscale, elles sont acceptées en paiement des impôts directs ou même de toutes sommes dues à l'État.

Si le précompté n'est pas assujetti à cet impôt, ou si le précompte dépasse son chiffre d'impôt, le remboursement est effectué par tout comptable du Trésor sans formalités.

Pour éviter que certains contribuables ne se fassent rembourser avant de savoir s'ils sont imposables, le projet exige que le remboursement ne se fasse qu'après la publication du premier rôle suivant la date du versement du précompte ou seulement dans le délai d'un an.

Le projet nécessite évidemment un contrôle de l'établissement payeur.

Le précompte permet ainsi de vérifier les déclarations de revenus pour l'impôt général, en totalisant les vignettes remises au contrôleur ; il établit un contrôle automatique.

A la suite du projet de M. Piétri, qui ne fut pas voté, MM. Lamoureux et Bonnet déposèrent le 17 octobre 1933

un projet de loi rappelant l'idée du précompte ; ils faisaient subir un prélèvement non plus de 10 p. 100 mais de 15 p. 100 sur le produit net des actions, parts de fondateur, obligations des Sociétés et collectivités françaises et étrangères, obligations et autres effets publics des colonies françaises et des Gouvernements étrangers, mais ils exemptaient les fonds et valeurs de l'État français, ainsi que les personnes n'ayant pas en France de résidence habituelle, tandis que M. Piétri n'exemptait que les titres exonérés de l'impôt général.

D'autre part, M. Lamoureux envisageait que le précompte serait demandé aux établissements payeurs de coupons en matière de valeurs étrangères, tandis qu'il obligeait pour les valeurs françaises, les Sociétés et collectivités émettrices à faire l'avance du précompte, sauf à le récupérer sur les porteurs. M. Piétri n'avait pas fait de distinction, il exigeait le précompte, des établissements payeurs, qu'il s'agit de valeurs françaises ou de valeurs étrangères.

La chute du ministère ne permit pas à M. Lamoureux de défendre son projet .

MM. Gardey et Bonnet déposèrent alors le 16 novembre 1933 un projet instituant un précompte facultatif. Ils laissaient la faculté aux contribuables soit de subir un prélèvement forfaitaire, servant d'avance au titre de l'impôt général, soit de détenir un carnet de coupons. Avant même la discussion du projet, le Gouvernement fut renversé, et le système du précompte, définitivement abandonné.

Si tant de ministères ont tenu à défendre ce système, c'est bien qu'il comporte certains avantages.

Il conserve l'anonymat et respecte le secret des place-

ments. De plus il fournit au Trésor de grosses disponibilités immédiates. M. Piétri qui chiffrait le montant total des revenus mobiliers à 30 milliards estimait que l'État bénéficierait provisoirement de 3 ou 4 milliards ; il pensait également que le précompte de 10 p. 100 procurerait au Trésor des plus-values importantes en lui permettant la récupération totale de l'impôt de 0 à 150.000 francs, et en lui assurant au moins son montant de 10 p. 100, pour les revenus supérieurs. Il escomptait en tout une plus-value de 900 millions de francs.

Mais comme le chiffre de base dont il s'est servi pour évaluer la fraude est très exagéré, les autres chiffres sont hypothétiques ; il reconnaissait lui-même que son projet ne constituait qu'une documentation, une base qu'il croyait solide, mais méritant corrections et tempéraments (*Jour. des Finances*, 3 mars 1933, p. 163).

Quoi qu'il en soit les inconvénients de ce système ont toujours fait échouer les projets qui l'instituaient.

On reproche d'abord au précompte d'être très gênant pour les épargnants non soumis à l'impôt général, il faudrait les rembourser de l'avance qu'ils ont consentie. M. Piétri, il est vrai, proposait à titre de compensation la réduction de 1 p. 100 sur l'impôt cédulaire, mais cette mesure ne favoriserait pas les détenteurs de l'État qui ne supportent pas cet impôt ; d'ailleurs peut-on se faire illusion sur la possibilité d'un remboursement facile lorsque le précompte dépasserait sensiblement le montant de l'impôt dû ?

Inversement, de gros assujettis n'auraient-ils pas lieu de se plaindre lorsqu'ils auraient à verser de grosses sommes dont le placement provisoire leur aurait rapporté un certain intérêt ?

Ces questions en amènent une autre. Comment choisir un taux de précompte qui serve à lutter au maximum contre la fraude et qui gêne au minimum les épargnants ?

Si le taux est trop élevé, il donne lieu à un grand nombre de remboursements ; s'il est trop bas, les personnes jouissant de gros revenus ont avantage à ne pas utiliser les vignettes, pour ne pas dévoiler au contrôleur, un chiffre de revenus supérieur à celui qu'elles déclarent.

On reproche également au précompte, de créer une injustice en n'assujettissant pas les rentes ; le législateur porte ainsi une grosse atteinte au crédit des Sociétés « dont les titres seraient les seuls à supporter un prélèvement supplémentaire sur les coupons constituant à la vérité une avance éventuellement remboursable faite par le porteur au titre de l'impôt général, mais qui, en fait, ne manquerait pas d'être considérée par le public, comme un super-impôt sur les valeurs mobilières » (*Revue. Polit. et Parlem.* Jenny, novembre 1933).

Si, par contre, les rentes sont soumises au précompte, la petite épargne se détournera des fonds publics car elle aura l'impression que ses coupons ne sont plus « payables net ».

Ce dilemme est insoluble.

Peut-on, en somme, considérer le précompte comme un moyen radical de supprimer la fraude ? pas même ! car il laisse de nombreuses fissures.

Le contribuable peut toujours faire toucher ses coupons par des personnes non assujetties à l'impôt général ou bien les encaisser lui-même à l'étranger.

Quant à l'Administration, elle serait surchargée de travail. Il faudrait classer les vignettes, tenir une comptabilité spéciale, si bien que le système en théorie très

simple aboutirait à un véritable forfait correspondant au montant du précompte.

Les résultats de cette expérience ne seraient pas longs à se faire sentir. Elle encouragerait la thésaurisation et inciterait l'Etat devant les sommes encaissées au moyen du précompte à augmenter le taux de l'impôt afin de ne pas avoir de trop-perçu à rembourser. Ce serait une véritable « prime à la dépense ».

Ces considérations ont amené le Parlement à envisager une nouvelle formule : la carte d'identité fiscale.

3° *Carte d'identité fiscale*. — Elle est l'œuvre des syndicats des membres de l'administration des Contributions directes qui firent paraître en novembre 1932, dans la *Réforme fiscale* une étude sur le contrôle des revenus mobiliers et des salaires.

Le 18 juin 1933, le groupe parlementaire de la Ligue des Droits de l'Homme sous l'initiative de M. Guernut, déposa une proposition de loi (n° 2.038) tendant à instituer une carte d'identité destinée à améliorer le rendement de l'impôt.

Le rapporteur général du Budget de 1933, M. Jacquier, avait d'ailleurs conclu en faveur de ce nouveau système de contrôle.

Le 23 novembre 1933, M. Castagnez essaya de le faire adopter sous forme d'un amendement qui fut repoussé à une voix de majorité. Sur l'avis favorable de la Commission des Finances de la Chambre, le Parlement finit par s'incliner et le 23 décembre 1933, une loi créait la carte d'identité fiscale, laissant à un règlement d'administration publique le soin d'en fixer la date d'application.

Le changement de politique gouvernementale après

le 6 février 1934 fit ajourner cette application au 1^{er} janvier 1936 (art. 2, loi du 6 juillet 1934).

Enfin l'article 8 de la loi du 31 décembre 1935 décida que la date de la mise en application des dispositions des articles 1 à 3 de la loi du 23 décembre 1933 serait fixée par décret; mais le gouvernement socialiste n'a pas osé appliquer ces dispositions et le nouveau cabinet de M. Bonnet a cru nécessaire, comme nous le verrons, de substituer à ce système, le bordereau de coupons.

Le but de la carte fiscale est de « constituer la base d'un contrôle par épreuve » suivant l'expression de M. Jacquier.

Le texte l'instituant est le suivant :

« Toute personne ou société qui fait profession de
« payer des intérêts, dividendes, revenus et autres pro-
« duits de valeurs mobilières ou dont la profession com-
« porte à titre accessoire des opérations de cette nature,
« ne peut effectuer aucun paiement, sans exiger du requé-
« rant la justification de son identité qui sera établie par
« la production d'une carte délivrée par l'Administration
« des Contributions directes.

« Elle est en outre tenue de remettre à l'Administra-
« tion des Contributions directes, dans le délai qui sera
« fixé par le décret visé ci-après, un relevé annuel des
« numéros des cartes d'identité des clients ayant encaissé
« des revenus mobiliers, soit par inscription au crédit
« de leur compte, soit par opération hors compte. Dans
« ce dernier cas, il devra être indiqué sur le relevé annuel
« la date des opérations.

« Les mêmes obligations incombent aux collectivités
« pour les dividendes et intérêts de leurs propres actions
« ou obligations qu'elles paient à toutes personnes autres

« que celles qui sont chargées du service de leurs coupons.

« Les coupons présentés sont, sauf preuve contraire, « réputés propriété du titulaire de la carte qui a été présentée à l'établissement payeur.

« Les personnes et sociétés soumises aux prescriptions « indiquées ci-dessus et qui ne s'y conformeraient pas ou « qui porteraient sciemment des renseignements inexacts « sur les relevés fournis par elles à l'Administration seraient « passibles d'une amende de 1.000 à 10.000 francs en « principal pour chaque contravention. »

Le système fonctionnerait de la façon suivante, d'après le rapport au Sénat, de M. Régnier :

La carte d'identité fiscale qui comporte un numéro d'ordre est établie par le contrôleur des Contributions directes du domicile du contribuable.

Aucun paiement d'intérêt ou de dividende ne peut être effectué, sans que le requérant n'ait présenté sa carte dont le numéro est reproduit par l'établissement payeur sur ses propres registres comptables.

Toutefois les contribuables qui ont un compte dans un établissement de crédit ont la faculté de ne produire leur carte qu'une fois l'an, en vue d'une annotation qui vaut pour toutes les opérations faites en cours d'année.

Les banques adressent annuellement au service des Contributions directes les numéros des cartes d'identité de leurs clients ; les listes ainsi établies sont centralisées dans chaque département au sein d'un service de recherches fiscales.

Si un contrôleur a des doutes sur la véracité d'une déclaration, il demande au service des recherches de son département, l'indication des opérations faites par le con-

tribuable. Le service fait parvenir le numéro de la carte d'identité de ce contribuable à l'Office central qui fait rechercher dans les services des autres départements, les opérations en question. Lorsque les renseignements parviennent au contrôleur, il n'a plus qu'à comparer le montant des revenus touchés et le montant de ceux qui ont été déclarés.

Le projet du syndicat des contrôleurs des Contributions directes n'a donc pas été adopté complètement. Nous allons voir brièvement les différences qui existent entre ce projet et la loi.

Le projet susvisé prévoyait d'abord un recensement général des contribuables au moyen de trois déclarations :

a) Chaque propriétaire ou usufruitier devait déclarer le nombre des propriétés louées, le nom des locataires et le numéro de leur carte d'identité ;

b) Chaque chef de foyer faisait la liste des personnes résidant sous son toit et des numéros de leur carte ;

c) Chaque contribuable déclarait ses nom, prénoms, profession, numéro de carte d'identité et en outre donnait toutes ces mêmes précisions pour les personnes à sa charge.

La loi ne fait pas état de ces déclarations ; le législateur a eu peur d'établir ainsi un véritable procédé de délation. Il a rejeté d'autre part l'obligation pour les banques de signaler toute opération sur titres, il n'exige de leur part que la déclaration des opérations ayant comporté encaissement de revenus mobiliers (Cf. Gatine « La carte d'identité fiscale », *Journal du commerce* 5 novembre 1936).

Le projet envisageait enfin l'utilisation de la carte d'identité dans toutes les branches de l'activité de l'in-

dividu ; non seulement elle pourrait servir d'avertissement des impôts directs, mais elle tiendrait lieu de carte d'électeur, de passeport, etc...

La loi n'a prévu que le contrôle même des revenus.

Comme elle n'est pas explicite sur la délivrance de la carte, il est nécessaire de se reporter au projet primitif.

S'il s'agit d'un contribuable assujetti à l'impôt général, il fait une déclaration au contrôleur qui envoie une carte numérotée comprenant le nom et le prénom de ce contribuable.

S'il s'agit d'une personne non assujettie, elle fait une demande spéciale.

La composition du numéro permet au service de connaître l'année, le département et la division de contrôle d'émission. Le numéro de l'année précédente y est rappelé.

La présentation de la carte est exigée préalablement à toute opération d'encaissement de revenus de valeurs mobilières.

Avantages. — Les auteurs du projet prévoyaient que la carte d'identité fiscale serait « un moyen de contrôle efficace assez souple pour ne pas être vexatoire qui simplifierait et accélérerait le fonctionnement de certains rouages administratifs et constituerait un appréciable progrès dans le sens de l'égalité devant l'impôt ».

M. Jacquier déclarait en outre que ce système serait à la fois praticable et peu gênant pour le contribuable : praticable parce qu'il n'entraîne pas pour les établissements de crédit et pour les administrations publiques, les charges nouvelles que comporte le retour au bordereau, peu gênant pour le contribuable parce qu'il ne change nullement ses habitudes et n'assure en définitive la vérification des revenus mobiliers que pour les contribuables suspects.

Le syndicat des contrôleurs voyait de plus dans l'institution de cette carte, la possibilité d'en faire une carte d'identité nationale et peut-être le document élémentaire indispensable aux relations administratives internationales.

Il pensait également qu'elle pourrait remplacer la carte d'électeur, le passeport et qu'en cas de vol ou de perte de titres, elle faciliterait les recherches judiciaires.

Quant aux contribuables non assujettis à l'impôt général, ils trouveraient en elle, l'attestation de leur non-imposition.

En réalité ces prétendus avantages ne sont pas estimés des contribuables qui ne voient en la carte fiscale qu'un moyen de brimade supplémentaire.

Inconvénients. — Le syndicat des contrôleurs lui-même avait bien vu les inconvénients qu'elle susciterait puisqu'il en énumérait neuf, mais il s'est empressé de les refuter, un peu à la légère.

Le grand reproche qu'on fait à ce système est d'établir une véritable inquisition fiscale. Tout capitaliste se sentira suspecté, il aura tendance soit à thésauriser, soit à expatrier ses capitaux et le système appliqué sera impuissant en ce qui concerne les avoirs à l'étranger. Les créateurs du projet ont reconnu d'ailleurs que le contrôle des valeurs à l'étranger est inefficace actuellement. En tout cas on ne peut, comme eux prévoir « que s'instituera une fiscalité internationale qui sera celle de l'Europe future ». Il est inadmissible qu'un système repose sur des bases utopiques.

En dehors de la fuite des capitaux à l'étranger, on peut penser que la fraude se fera à l'intérieur même du pays ; certains contribuables feront en sorte d'avoir plusieurs cartes, quelques-uns en auront de fausses.

Qui empêchera également des gens avisés de toucher les produits de leurs titres sous le couvert d'une collectivité non assujettie à l'impôt général (Cf. George, *Revue des Contributions*, 1934, p. 28).

Outre ces reproches, le système de la carte fiscale est sujet à de nombreuses critiques. La distribution même des cartes sera difficile ; il faudra créer un personnel spécial pour utiliser les renseignements fournis, ce serait l'origine de dépenses élevées. Quant aux banquiers, ils auront un surcroît de travail puisqu'ils devront relever les numéros des cartes des clients ayant encaissé des revenus mobiliers et faire un état des encaissements effectués hors compte.

Enfin, le système aboutit à donner une force probante, contre les tiers, comme l'a dit M. Régnier, aux écritures tenues par les banques. Si des erreurs sont commises dans l'inscription par la banque, du numéro des cartes qui lui sont présentées, le contribuable qui se verra opposer ces opérations, ne pourra prouver qu'il ne les a pas effectués.

En résumé la carte fiscale est hérissée de difficultés ; comme tous les autres moyens de contrôle, elle est un élément de dépression des affaires et un facteur de déséquilibre. Elle est sans résultat pratique.

A supposer même qu'elle fasse connaître quelques fraudeurs, elle n'indiquera jamais que le montant global de leurs encaissements ; comme ce montant ne représente pas la base de l'impôt général, mais seulement un des éléments de la déclaration, elle ne servira pas à grand'chose. Pour découvrir cet unique élément destiné à confondre ces fraudeurs isolés, elle nuira à beaucoup d'honnêtes gens.

Comme la presse l'a fait remarquer souvent, les con-

trôleurs ne pourront grâce à elle que faire des sondages ou des vérifications exceptionnelles « c'est de la seule éventualité de ces sondages qu'on doit attendre l'atténuation ou la suppression des fraudes et dissimulations de revenus » (*Bulletin fiduciaire*, avril 1926, n° 97, p. 110), (Allix, *Sans-Fil*, 17 juin 1936).

Mais le résultat le plus direct serait de répandre l'inquiétude parmi les épargnants et de les obliger à thésauriser.

Le Gouvernement socialiste de M. Blum n'a pu dans ces conditions, se décider avant sa chute à appliquer ce moyen de contrôle. M. Chautemps, son successeur, s'est trouvé devant de telles charges financières avec un actif si faible, puisqu'il y avait seulement 20 millions en compte courant du Trésor à la Banque de France le 28 juin 1937, jour de la chute du Cabinet Blum, que des mesures sévères ont dû être prises (augmentation d'impôts et compression de dépenses) et naturellement de la répression de la fraude on comptait retirer des sommes importantes.

On a donc institué un autre moyen de contrôle qui a été le premier en date et dont la brève application a eu de piteux résultats.

Nous voulons parler du bordereau de coupons.

4° *Le bordereau de coupons.* — Le Gouvernement proposa dans le projet de budget de 1923, le système suivant :

« Toute personne qui se fait payer des coupons de
« valeurs non déposées devra produire un bordereau détaillé
« contenant ses nom, prénoms, adresses des personnes pour
« le compte desquelles elle effectue l'encaissement. L'éta-
« blissement payeur devra tenir le bordereau à la dispo-
« sition des agents des Contributions directes et de l'Enre-
« gistrement. »

Ces bordereaux établis par les contribuables devaient être conservés par les établissements payeurs pendant six ans et tenus à la disposition des agents de l'Administration.

La nouveauté du projet consistait en la nominativité du bordereau.

Ce projet ne fut pas voté, mais il revint bientôt en discussion devant les Chambres qui le firent adopter dans la loi du 22 mars 1924.

Aux termes de cette loi, les établissements de crédit payant des coupons de valeurs mobilières doivent en demander l'autorisation au ministre des Finances ; cette autorisation est d'ailleurs révocable. Toute personne qui présente des coupons à l'encaissement doit remplir un bordereau contenant ses nom et domicile et s'il y a lieu les noms et domiciles des personnes pour lesquelles elle encaisse les coupons. Elle doit, de plus, justifier de son identité.

Ces bordereaux doivent être conservés par les banques pendant cinq ans et doivent être présentés à toute réquisition du fisc. Aucun coupon en provenance de l'étranger ne peut être payé sans production par le requérant du bordereau en question ou d'un affidavit s'il est étranger domicilié et résidant à l'étranger.

Le bordereau de coupons fut de courte durée car la loi du 13 juillet 1925 abrogea les articles 61 à 64, 66 à 68 de la loi de 1924.

Il ne fut plus question de lui jusqu'en 1933. A cette date, MM. Germain-Martin et Palmade, puis MM. Marchandeaup et Bonnet soumirent au Parlement un système le rappelant.

Les établissements payeurs devaient fournir à l'Administration, un relevé des revenus mobiliers encaissés à leur guichet ou portés en compte. Les porteurs étaient tenus de justifier de leur identité, lors de l'encaissement des coupons.

Les banques devaient envoyer à l'Administration, dans les quinze premiers jours de chaque mois, le nom et l'adresse des personnes ayant touché des coupons et le montant des sommes données à chacune d'elles (*Doc. Parlem. Annexe n° 2.626, p. 287*).

La Commission des Finances de la Chambre ne retint pas la proposition du Gouvernement.

Enfin, dernièrement, le ministre des Finances vient de rétablir le bordereau de coupons par le décret du 8 juillet 1937. Voici le texte de ce décret :

« ARTICLE PREMIER. — Toute personne ou société qui
 « fait profession de payer des intérêts, dividendes, reve-
 « nus et autres produits de valeurs mobilières ou dont la
 « profession comporte, à titre accessoire, des opérations
 « de cette nature, ne peut effectuer de ce chef aucun paie-
 « ment, ni ouvrir aucun compte sans exiger du requérant
 « la justification de son identité. Elle est en outre tenue
 « de remettre au directeur départemental des Contribu-
 « tions directes du lieu de l'établissement payeur, dans
 « des conditions qui seront arrêtées par le ministre des
 « Finances, le relevé des sommes payées par elle sous quel-
 « que forme que ce soit sur présentation ou remise de
 « coupons ou d'instruments représentatifs de coupons.
 « Ce relevé indique pour chaque requérant ses nom, et
 « prénoms, son domicile réel et le montant net des
 « sommes par lui touchées.

« Les mêmes obligations incombent aux collectivités
 « pour les dividendes et intérêts de leurs propres actions,
 « parts ou obligations qu'elles paient à des personnes ou
 « sociétés autres que celles qui sont chargées du service
 « de leurs coupons.

« Les personnes et sociétés soumises aux prescriptions

« du présent article qui ne s'y conformeraient pas ou
 « qui porteraient sciemment des renseignements inexacts
 « sur les relevés fournis par elles à l'Administration seraient
 « passibles d'une amende fiscale de 1.000 francs, décimes
 « compris, pour chaque omission ou inexactitude...

« ART. 2.— Les coupons présentés sont, sauf preuve
 « contraire, réputés propriété du requérant. Dans le cas où
 « celui-ci présente des coupons pour le compte de tiers, il
 « a la faculté de remettre à l'établissement payeur une
 « liste indiquant outre ses nom, prénoms et domicile réel,
 « les noms, prénoms et domiciles réels des propriétaires
 « véritables ainsi que le montant des coupons appartenant
 » à chacun d'eux. L'établissement payeur annexe cette
 « liste au relevé fourni en exécution de l'article précédent.
 « Les peines de l'article 146 du Code des impôts directs
 « sont applicables à celui qui est convaincu d'avoir encaissé
 « sous son nom, des coupons appartenant à des tiers en vue
 « de faire échapper ces derniers à l'application de l'impôt. »

Le bordereau de coupons devait entrer en application le 1^{er} août 1937, mais les instructions ministérielles des 29 juillet et 30 août 1937 en ont reporté l'entrée en vigueur au 15 octobre 1937 (1).

Les inconvénients se sont montrés si nombreux que le législateur n'a jamais osé s'en servir pratiquement ; son efficacité n'est pas certaine, certaines fraudes subsisteront.

« Des contribuables malhonnêtes pourront donner une
 « fausse identité dans le bordereau qu'ils sont tenus de

(1) De nouvelles instructions ministérielles ont réduit par ailleurs le champ d'application du bordereau de coupons. Les coupons portés au crédit du compte d'un client ne devront pas donner lieu à établissement d'un relevé de coupons. (Cf. note Ch. syndicale des Agents de change du 14 octobre 1937). Ainsi le relevé des sommes payées aux détenteurs de valeurs mobilières ne sera envoyé à l'Administration des Contributions directes que s'ils n'ont pas de compte dans l'établissement payeur.

« produire. Pour dépister le contrôle, ils pourront égale-
 « ment toucher leurs coupons dans un établissement éloi-
 « gné de leur domicile fiscal, ou bien éparpiller leurs
 « opérations entre un plus ou moins grand nombre de
 « banques de façon que la totalisation en échappe au
 « contrôleur. » (Allix « Inquisition fiscale », *Revue Pol. et*
Parlem. juillet 1922, p. 30.)

Qui empêchera également de recourir à un intermédiaire
 non imposable à l'impôt général ?

Le bordereau de coupons aura ainsi peu d'efficacité :
 par contre il attirera de gros ennuis : pour les banques
 d'abord, ce sera une charge considérable de dresser un
 document pour chaque opération faite à leur guichet, de
 classer ces documents et de les conserver.

Pour l'Etat, il y aura impossibilité matérielle d'uti-
 liser un grand nombre de renseignements mal centralisés
 et souvent peu précis sur l'identité des contribuables.

M. Allix déclarait en 1926 après l'abrogation du bor-
 dereau de coupons : « Le bordereau aurait été une cause
 « de paperasserie formidable. En fixant au minimum à
 « 15 millions le nombre des Français qui encaissent des
 « coupons et en supposant que chacun revienne à la
 « banque quatre fois par an au moment des échéances,
 « cela faisait 60 millions de bordereaux par an et pour la
 « période quinquennale pendant laquelle ils devraient être
 « conservés, 300 millions de bordereaux » (Allix et Lecerclé,
Impôt sur le revenu, t. II, p. 195).

L'Etat aura nécessairement besoin d'un plus grand
 nombre de fonctionnaires et les dépenses nouvelles jointes
 à la diminution des affaires, provoquant une moins-
 value des impôts, annihileront le bénéfice retiré de ce
 nouveau contrôle fiscal.

Le Français craint les mesures inquisitoriales et n'hésite pas à thésauriser ou à expatrier ses capitaux dès qu'il sent poindre un danger de ce genre.

B) POUVOIRS DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Si le contrôle des revenus mobiliers est inefficace pour établir les fraudes à l'impôt général sur le revenu, il n'en est pas de même des pouvoirs accordés au contrôleur des Contributions directes.

L'article 17 de la loi du 15 juillet 1914 lui permet de demander des éclaircissements pour les déclarations et il l'autorise également à les vérifier au moyen des éléments qu'il a pu recueillir à l'aide du droit de communication.

La loi du 30 décembre 1916 lui permet en outre de taxer d'office les contribuables qui n'ont pas fait de déclaration.

Enfin l'article 78 de la loi du 31 mai 1933 établit relativement aux signes extérieurs, un questionnaire auquel les contribuables sont tenus de répondre.

Nous allons étudier rapidement ces quatre sortes de pouvoirs :

1° *Demandes d'éclaircissements et de justifications.* — Le décret du 27 décembre 1934 codifie les dispositions édictées par la loi du 23 décembre 1933, qui avaient modifié le décret du 15 octobre 1926, portant lui-même codification de la législation de l'impôt sur le revenu.

L'article 125 stipule :

« Le contrôleur vérifie les déclarations, il peut demander au contribuable des éclaircissements.

« Il peut, en outre, lui demander des justifications :

a) au sujet de sa situation et de ses charges de famille;

b) au sujet des charges retranchées du revenu global par application de l'article 109 ci-dessus (il s'agit là, des intérêts de dettes payées à titre obligatoire, impôts directs et taxes assimilées par le contribuable, perte résultant d'un déficit d'exploitation dans une entreprise agricole, commerciale ou industrielle).

« Il peut également lui demander des justifications lorsqu'il a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus importants que ceux qui font l'objet de sa déclaration. En particulier si le contribuable allègue la possession de bons ou de titres dont les intérêts ou arrérages sont exclus du décompte des revenus imposables en vertu de l'article 110 ci-dessus, le contrôleur peut exiger la preuve de la possession de ces bons ou titres et celle de la date à laquelle ils sont entrés dans le patrimoine de l'intéressé.

« Si le contrôleur n'est pas convaincu par les éclaircissements ou justifications fournis, il a le droit par l'article 127 de rectifier les déclarations, mais il doit au préalable, adresser au contribuable l'indication des éléments qu'il se propose de retenir comme base de son imposition, et l'inviter à se faire entendre ou à faire parvenir son acceptation et ses observations dans un délai de vingt jours. »

Ainsi le législateur fait une différence entre les éclaircissements et les justifications (Cf. Dalloz, *Note fiscale*, 1934, p. 7).

Dans son Instruction du 31 janvier 1928, l'Administration déclare que :

« Les demandes d'éclaircissements ont pour objet de

provoquer les explications du déclarant sur les discordances relevées, soit entre les énonciations des diverses parties de la déclaration, soit entre ces énonciations et celles d'une déclaration antérieure, soit enfin entre la teneur de la déclaration et les renseignements dont le contrôleur est à même de faire état. »

Les éclaircissements sont en somme des invitations complémentaires relatives à certains points de la déclaration. Dans cette hypothèse l'Administration ne peut exiger une preuve complète.

En plus des éclaircissements, le contrôleur peut demander des justifications dans certaines hypothèses qui peuvent se ramener à quatre :

a) En cas de déduction relative à la situation de famille du contribuable, ou à celle des personnes qui sont à sa charge ;

b) En cas de déduction d'autres charges du revenu global ;

c) Si le contrôleur a établi par la déclaration des signes extérieurs ou par ses recherches personnelles que les dépenses d'un contribuable sont notoirement supérieures au revenu déclaré, il le prévient de la différence existant entre son revenu déclaré et ses conditions de vie, et il exige de lui des justifications.

d) Enfin, si le contrôleur réunit des éléments permettant d'établir que les redevables peuvent avoir des revenus plus importants que ceux qui font l'objet de la déclaration, il a le droit de leur demander compte.

Ce cas se rapproche du précédent ; seulement au lieu de se rapporter au contrôle des dépenses, il vise celui des recettes.

Dans cette dernière hypothèse, il est indispensable

que le contrôleur apporte un commencement de preuve ; il doit établir qu'au total, les dépenses de l'intéressé excèdent le revenu global déclaré.

Désormais, le contrôleur peut exiger des justifications :

Du contribuable qui prétend que sa fortune est composée en grande partie de valeurs exonérées de l'impôt général sur le revenu ;

Du contribuable, qui ayant hérité de titres négociables soutient qu'il les a vendus, sans tirer parti de cette réalisation ;

Du contribuable qui allègue qu'il vit sur son capital.

Le décret de décembre 1934 permet ainsi à l'Administration de déceler plus facilement la fraude en déplaçant la charge de la preuve, à condition toutefois qu'elle même fournisse les premiers éléments pour confondre le contribuable ; elle découvre ces éléments au moyen du droit de communication.

2° Droit de communication. — Le droit de communication des services de l'Enregistrement et des Contributions directes consiste dans la faculté qui appartient aux agents de ces services, de se faire représenter, par les personnes qui en sont dépositaires ou qui les ont elles-mêmes établis ou fait établir, les actes, pièces, documents, comptabilité, renseignements divers, dont lesdits services ont besoin, pour assurer l'exécution des lois fiscales et exercer leur surveillance sur les dépôts d'actes publics.

Créé à l'origine pour l'assiette des droits de timbre et d'enregistrement, puis étendu pour assurer l'application de la loi de 1872, établissant un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, ce droit a servi plus tard au contrôle des

contributions indirectes et des contributions directes (loi du 31 juillet 1920, art. 32).

Aujourd'hui, il établit entre les administrations fiscales, un lien de solidarité et une pénétration profonde.

Pour l'étudier, il est nécessaire de l'examiner au regard des collectivités publiques et à celui des collectivités privées.

a) *Droit de communication auprès des collectivités publiques.* — L'article 151 du décret de codification des impôts directs du 27 septembre 1934, et l'article 99 du Code des Valeurs mobilières portent que :

« En aucun cas les administrations de l'État, des départements, des communes ne peuvent opposer le secret professionnel aux agents de l'Administration des finances ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur-adjoint, qui, pour établir l'impôt, leur demandent communication des documents de service qu'ils détiennent. »

Les recherches ne peuvent avoir lieu les jours de repos. Les autres jours, elles ne durent que quatre heures au maximum par séance. Les pièces sont communiquées dans le lieu même où elles sont déposées et elles ne peuvent être emportées.

D'autre part, seuls les agents ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur-adjoint, peuvent requérir cette communication. S'il y a refus de communication, l'agent de l'Administration dresse un procès-verbal et la sanction consiste en des amendes, dont le chiffre varie avec la nature de l'établissement ; ces amendes sont des pénalités purement fiscales encourues de plein droit sans intervention obligatoire des tribunaux.

En dehors des amendes, les assujettis sont condamnés à représenter les pièces non communiquées, sous une

astreinte de 100 francs, pour chaque jour de retard, au minimum.

Les agents de l'Administration utilisent donc les renseignements recueillis pour leur compte personnel ; mais comme les régies financières sont déliées entre elles du secret professionnel, en vertu de l'article 31 de la loi du 31 juillet 1920, ils se communiquent les renseignements qui servent ainsi à contrôler tous les impôts dus par le même contribuable ; si, de plus, l'Administration découvre des infractions commises par des tiers en rapport d'affaires avec l'entreprise vérifiée, elle a le droit de les relever.

Les agents des Contributions directes ont le droit de faire des recherches auprès des administrations publiques énumérées par la circulaire administrative du 20 août 1926 parmi lesquelles nous citerons d'abord l'Enregistrement.

Une circulaire du 27 juin 1916 déclarait :

« Le droit de communication, conféré par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1914, aux agents des Contributions directes, ne comporte aucune restriction. En conséquence, les directeurs, les receveurs de l'Enregistrement, et les conservateurs des Hypothèques auront désormais à communiquer pendant les heures d'ouverture des bureaux, aux inspecteurs et aux contrôleurs des Contributions directes, les registres, sommiers, tables-repertoires, renvois, dossiers et tous autres documents susceptibles d'être utilisés pour le contrôle des déclarations relatives à l'impôt sur le revenu. »

Les contrôleurs peuvent ainsi se faire communiquer le répertoire, les actes de mutation, les contrats de mariage, les déclarations de constitutions de Sociétés, les renseignements relatifs aux valeurs mobilières, etc...

Les renseignements que peuvent retirer les agents des

Contributions directes auprès de l'Enregistrement sont donc très nombreux. Ils consultent également avec fruit les dossiers déposés aux greffes des tribunaux. L'article 153 du Code des Impôts directs déclare en effet que l'autorité judiciaire doit donner connaissance à l'Administration des Finances de toutes indications qu'elle peut recueillir, de nature à faire présumer une faute commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale, ou d'une information criminelle ou correctionnelle même terminée par un non-lieu.

Pour cette raison, les pièces restent déposées au greffe durant la quinzaine qui suit le prononcé de toutes décisions rendues par les juridiction civile, administrative, consulaire, prud'homale et militaire.

En dehors de l'aide fournie par les Administrations de l'Enregistrement et de la Justice, les agents des Contributions directes sont susceptibles de trouver des documents intéressants auprès des Contributions indirectes, des Douanes, de l'Octroi, des Conservations d'Hypothèques, etc...

En fait, ils ne font état qu'exceptionnellement des renseignements plutôt disparates provenant de ces sources.

Par contre, le législateur a cru faire œuvre utile en accordant à l'Administration le droit de communication auprès des collectivités privées.

b) *Droit de communication auprès des collectivités privées.*

— Les entreprises privées assujetties à ce droit sont très nombreuses. On peut citer :

Les Sociétés ayant émis des actions ou des obligations ;
Les Compagnies d'assurances ;

Les Compagnies de chemins de fer ;

Les personnes faisant le commerce habituel des valeurs de bourse ;

Les Banques et Établissements de crédit, même non constitués en Sociétés par actions ;

Les Sociétés civiles de personnes ;

Les Sociétés à responsabilité limitée.

Toutefois, les Sociétés en nom collectif et les Sociétés en commandite simple échappent à ce contrôle.

Trois cas importants doivent être examinés à ce sujet :

Officiers publics et ministériels.

Les articles 52 et 54 de la loi du 22 frimaire An XVII obligent les notaires, greffiers, huissiers... à communiquer à toute réquisition et sans déplacement, aux préposés de l'Enregistrement leur répertoire et les actes dont ils sont dépositaires.

Mais les agents n'ont pas le droit d'effectuer eux-mêmes des recherches dans les archives des dépôts publics.

Sociétés par actions.

Ces Sociétés sont tenues de communiquer aux agents, à toute réquisition, tant à leur siège social, que dans leurs succursales et agences, leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité, inventaire annuel, procès-verbaux d'assemblées d'actionnaires, même leurs documents facultatifs en vue d'assurer l'exécution des lois pour le timbre et l'enregistrement, et le paiement de la taxe sur le revenu.

En principe, les taxes dues par les Sociétés sont acquittées au bureau établi au lieu du siège social.

Banque.

D'après l'article 111 de la loi du 25 juin 1920, les banques et établissements de crédit, même non constitués en Sociétés par actions, sont obligés de communiquer leurs dossiers quant aux dépôts de fonds et aux avoirs en espèces qui sont susceptibles de revenir à l'État.

L'article 32 de la loi du 4 avril 1926 autorise, d'autre part, les agents de l'Administration à rechercher dans les banques, les renseignements nécessaires au contrôle des impôts dus tant par elles que par leurs clients.

Les articles 154 et 155 du Code des impôts directs prescrivent enfin à tout banquier, administrateur de biens, et autres commerçants, faisant profession de payer les revenus de valeurs mobilières, ou dont la profession comporte, à titre accessoire, des paiements de cette nature, ainsi qu'à tous les commerçants qui ne sont pas soumis au régime du forfait, de même que les institutions et organismes exonérés d'impôt cédulaire, de fournir à toute réquisition des agents des Contributions directes ayant au moins le grade de contrôleur, tous leurs livres de comptabilité et documents annexes s'y rapportant.

Le droit de communication s'étend « aux livres dont la tenue est prescrite par le titre II du Code de commerce et à tous livres et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses, ainsi qu'aux registres de transfert d'actions et d'obligations et aux feuilles de présence des assemblées générales ». Les banques sont ainsi tenues de présenter les registres des dépôts de titres, les bordereaux de coupons, les chèques, les comptes courants, etc...

De plus, l'article 3 du 13 août 1936 étend encore les

obligations incombant aux entreprises privées. Il complète l'article 124 du Code général relatif à la déclaration des avoirs à l'étranger, modifié par l'article 1 de la loi du 30 juillet 1936.

Il stipule que les agents des Contributions directes pourront, à l'avenir, demander copie de tous livres de comptabilité et documents annexes s'y rapportant et faisant mention des opérations effectuées pour le compte de toute personne physique et morale, mais exclusivement en ce qui concerne les opérations relatives à des avoirs à l'étranger.

Ainsi le contrôleur peut, à l'avenir, valablement réclamer pour la vérification des avoirs à l'étranger, la copie des documents permettant cette vérification (Gardey, *Jour. Off.*, 14 août 1936, Déb. Sénat, p. 1312, 3^e col.).

S'il y a refus de communication, la sanction est une amende de 1.000 à 10.000 francs en principal et une astreinte minima de 100 francs par jour de retard.

Les renseignements recueillis permettent de découvrir non seulement les fraudes exercées par les banques, relativement à l'impôt sur les opérations de bourse ou sur le revenu des valeurs mobilières, mais encore celles que pratiquent les clients de ces banques.

L'article 32 de la loi du 4 avril 1926 dit en effet :

« Les pouvoirs appartenant aux agents de l'Enregistre-
« ment, par application de la législation en vigueur à
« l'égard des Sociétés par actions, peuvent être exercés à
« l'égard de toute personne ou de tous établissements
« exerçant le commerce de banque, en vue du contrôle du
« paiement des impôts dus tant par ces derniers que par des
« tiers. »

L'article 14 du décret' du 8 juillet 1937 permet d'autre part d'étendre le droit de communication des agents de

l'enregistrement à toutes les Sociétés ainsi qu'aux notaires et autres officiers publics.

Comme l'article 31 de la loi du 31 juillet 1920 délie, nous l'avons vu, les régies financières du secret professionnel entre elles, et que d'autre part, l'article 2 du décret du 17 septembre 1926 a réalisé la fusion des Administrations des Contributions directes et de l'Enregistrement, les agents des Contributions directes peuvent utiliser tous les renseignements recueillis par leurs collègues de l'autre service.

Efficacité du droit de communication.

Le droit de communication s'est révélé très utile à l'égard de la répression des fraudes touchant l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, tout au moins en ce qui concerne les valeurs françaises et les valeurs étrangères abonnées. Le contrôle effectif que le fisc exerce au siège des Sociétés ou des Banques sert de moyen préventif car ces établissements ne se risquent pas à faire des falsifications de comptabilité ou des omissions dans les registres.

L'Administration a d'autre part entre les mains les moyens suffisants pour confondre les fraudeurs au titre de l'impôt général sur le revenu, mais elle les emploie très rarement ; elle fait de temps en temps des coups de sonde, obtient des renseignements épars sur la fortune de tel contribuable, sans plus. Il faudrait qu'elle développe une activité difficilement concevable pour contrôler les comptes courants et compulser les registres, afin de reconstituer les revenus de certaines personnes. Il serait également nécessaire que les employés de banque ne voient pas d'un mauvais ceil de telles recherches et facilitent le travail du fisc.

L'adjonction que le législateur vient de faire à l'article 72

de la loi du 4 avril 1926 par l'article 14 du décret du 8 juillet 1937 va encore accroître les pouvoirs des agents de l'Enregistrement puisqu'ils auront le droit désormais de faire des recherches dans toutes Sociétés ou chez tout officier public pour contrôler les impôts dus par les contribuables ou les banques.

Le résultat pratique en sera-t-il important ? On peut se le demander vu le surcroît de travail qu'exigerait un contrôle sérieux.

Quant à la pénétration entre les Contributions directes et l'Enregistrement, il faut reconnaître que, si elle existe théoriquement, elle n'est pas effective. Les agents de chaque Administration n'ont pas trop de temps pour contrôler les impôts dont l'assiette leur incombe.

Comment pourraient-ils exercer le droit de communication dans l'intérêt d'une autre administration ?

Quand on pense qu'un décret entend appliquer le bordereau de coupons, dont l'effet le plus sûr sera de submerger encore l'Administration de papiers, on ne peut s'empêcher de regretter doublement l'esprit politique dans lequel cette mesure a été prise.

Quoi qu'il en soit, le droit de communication est indispensable à l'Administration. Il sert à réprimer les fraudes les plus en vue, sinon les plus importantes, en donnant aux contrôleurs les éléments nécessaires à la rectification de certaines déclarations ou même à la taxation d'office.

3° *Déclaration des signes extérieurs.* — Avant d'examiner la taxation d'office, il est nécessaire d'exposer brièvement le procédé « des signes extérieurs ».

En dehors des éclaircissements et des justifications que le contrôleur peut exiger, et en plus du droit de communi-

cation, il dispose d'un moyen pour contrôler non plus les sources de revenus, mais leur emploi. C'est la déclaration des signes extérieurs que la loi du 31 mai 1933 exige des contribuables.

L'article 78 de cette loi dispose en effet :

« En vue du contrôle prévu par l'article 93 du décret du
« 15 octobre 1926, les contribuables sont tenus de men-
« tionner dans la déclaration annuelle sur le revenu, les
« éléments ci-après énumérés : loyer (charges comprises),
« ou valeur locative et adresse de l'habitation principale
« des résidences secondaires permanentes ou temporaires,
« en France ou hors de France, et de leurs dépendances,
« domestiques du sexe féminin, domestiques du sexe mas-
« culin, voitures automobiles de tourisme et puissance de
« chacune d'elles, yachts de plaisance, ports d'attache, et
« puissance et nombre de tonneaux de chacun d'eux, situa-
« tion et contenance des chasses possédées par le contri-
« buable ou dont il a des parts ou des actions, écurie de
« courses avec le nombre de chevaux...

« Les éléments à retenir sont ceux dont le contribuable et
« les membres de sa famille visés à l'article 73 ont disposé
« pendant l'année précédente.

« En ce qui concerne les éléments que les contribuables
« n'ont eu à leur disposition que pendant une partie de
« l'année, la déclaration indique les dates des changements.

« Toute omission ou inexactitude dans la déclaration des
« éléments ci-dessus, donne lieu à l'application de l'amende
« prévue par les dispositions de l'article 52 des lois codifiées,
« c'est-à-dire à l'amende en principal de 100 francs par
« infraction relative aux déclarations des employeurs,
« chefs d'entreprise et débiteurs de rente viagère. »

Ainsi les contribuables dont le revenu global excède le

minimum de 10.000 francs augmenté s'il y a lieu des déductions pour charges de famille doivent souscrire une déclaration spéciale avant le 1^{er} mars. Le décret de codification du 27 décembre 1934 a maintenu cette déclaration. Toutefois, il n'a pas obligé à déclarer les écuries de courses, les chasses, les yachts et les aéronefs ; mais l'article 39 de la loi du 31 décembre 1936 exige désormais qu'indépendamment des contribuables qui, après les déductions légales sont passibles de l'impôt général, trois nouvelles catégories de personnes fassent une déclaration annuelle et détaillée des revenus et (la loi le sous-entend) une déclaration des signes extérieurs. Ces catégories sont les suivantes :

a) Les personnes qui possèdent une voiture automobile de tourisme ou un yacht de plaisance ;

b) Les personnes qui ont à leur disposition une ou plusieurs résidences secondaires permanentes ou temporaires en France ou hors de France ;

c) Les personnes dont la valeur locative de la résidence principale excède 6.000 francs à Paris et dans les communes situées dans un rayon de 30 kilomètres de Paris, 3.000 francs dans les villes de plus de 50.000 habitants ou 1.500 francs dans les autres localités.

L'article 40 de la loi sanctionne d'une amende de 100 francs sans décimes, l'inobservation de cette obligation.

Ainsi l'article 78 de la loi du 23 mai 1933 et l'article 39 de la loi du 31 décembre 1936 complètent le régime antérieur ; ils ne font pas de la déclaration des signes extérieurs, un procédé d'assiette, mais ils fournissent à l'Administration des moyens nouveaux de contrôler d'une façon plus sérieuse et plus efficace les déclarations.

Toutefois le contribuable pourra prouver que ces signes extérieurs ne traduisent pas sa situation de fortune en

faisant état, par exemple, de bons de la Défense Nationale ou de rentes 4 p. 100 1925, valeurs exonérées de l'impôt général sur le revenu.

De nombreux reproches ont été adressés à l'article 78 de la loi de 1933, au moment de sa discussion devant le Parlement.

M. Piétri a déclaré que le contrôle de l'impôt se mécaniserait et qu'on arriverait à transformer l'impôt personnel sur les ressources en un impôt réel sur les dépenses.

N'y a-t-il pas à craindre d'autre part que le contribuable ne se sente contrôlé que par ses dépenses et ne limite en conséquence sa déclaration au montant de ses dépenses ?

De son côté, M. Duval-Arnould a déclaré à la tribune de la Chambre que l'article 78 était incomplet, qu'il ne contenait pas certains indices intéressants tels que les séjours à l'hôtel.

En réalité de tels reproches sont mal fondés ; les auteurs de ces critiques se sont abusés sur le sens du texte et l'ont mal interprété. En la circonstance, il ne s'agissait pas d'établir un nouveau procédé d'assiette ou de trouver un moyen infaillible de supprimer la fraude, il fallait seulement limiter cette dernière.

Les contrôleurs ont toujours le droit de vérifier les déclarations en dehors des signes extérieurs qui ont simplement pour objet, comme l'a dit M. Caillaux (*Journ. Offi.* 1933, p. 1.117) de les armer de renseignements qui leur font défaut. L'utilisation de ces renseignements présente le double avantage de n'exiger aucune réglementation de nature à gêner la circulation des capitaux et de permettre au fisc d'atteindre les fraudeurs ayant leurs épargnes à l'étranger.

Le législateur ne s'en est pas tenu à l'utilisation des signes extérieurs comme complément d'information, il a

voulu en faire un procédé d'assiette par l'article 5 de la loi du 23 décembre 1933 sur les minima d'imposition :

« Lorsque la valeur locative de la résidence principale
« multipliée par le coefficient 4 dans les villes de plus de
« cent mille habitants et dans les localités se trouvant dans
« les limites de la région parisienne, telles qu'elles sont
« fixées par la loi du 14 mai 1932, ou par le coefficient 5
« dans les villes de moins de cent mille habitants, dépasse
« le minimum imposable à l'impôt général sur le revenu,
« ledit minimum augmenté s'il y a lieu, des déductions pour
« charges de famille, le contribuable sera tenu de faire une
« déclaration.

« Lorsque la valeur locative affectée des mêmes coeffi-
« cients dépasse le revenu déclaré par le contribuable,
« celui-ci devra justifier cette différence.

« A défaut de déclaration ou de justification, le contri-
« buable sera considéré comme ayant disposé d'un revenu
« au moins égal au chiffre déterminé par l'application des
« dispositions visées aux deux alinéas précédents.

« La valeur locative de la résidence principale est déter-
« minée soit au moyen de baux ou de déclarations de loca-
« tion verbale, dûment enregistrés, soit par comparaison et
« à défaut de ces baux, par voie d'appréciation... » (Cf. *Dal-
loz. Heb. note fiscale*, 1934, p. 10).

En votant ce texte, les Chambres facilitaient le travail du contrôleur, mais cette fois, elles ne protégeaient plus les contribuables contre l'Administration qui allait refuser trop souvent les justifications.

Et puis ces minima d'imposition transformaient, comme l'avait prévu M. Piétri, le système d'impôt personnel en système d'impôt réel ; c'était revenir aux principes fiscaux d'avant-guerre.

Le Parlement reconnu, en ne faisant pas figurer dans le texte codifié du 27 décembre 1934, l'article 5 de la loi du 23 décembre 1933, qu'il s'était trop avancé.

Il ne reste donc plus actuellement que le questionnaire de l'Administration sur les signes extérieurs pour permettre au fisc de contrôler les dépenses des contribuables.

4° *Taxation d'office.* — Lorsque le contrôleur a recueilli des renseignements suffisants à l'aide des éclaircissements ou des justifications des contribuables, ainsi que de leurs déclarations des signes extérieurs et au moyen de son droit de communication, il peut soit rectifier les déclarations qui sont en discordance avec les éléments recueillis, soit taxer d'office dans certains cas.

Les règles à observer pour la rectification des déclarations sont fixées par les articles 126 et 127 du Code général des impôts directs. Le contribuable dispose d'un délai de vingt jours pour produire ses observations aux propositions qui lui ont été adressées par le contrôleur.

Si par contre il ne s'est pas soumis normalement à ses obligations, il est taxé d'office c'est-à-dire que le contrôleur évalue lui-même le montant des revenus qui doivent être pris comme base d'imposition.

Nous allons voir l'intérêt de l'étude de la taxation puis ses différents cas et enfin son établissement.

a) *Intérêt de l'étude de la taxation.* — Cette procédure est très souvent employée par le fisc. Il suffit de se reporter aux renseignements statistiques publiés par l'Administration des Finances pour se rendre compte que le cinquième des assujettis à l'impôt général est taxé d'office.

En 1931, sur 2.150.390 contribuables inscrits dans les rôles, 421.360 ont été imposés de cette façon et il est pro-

bable que s'il y avait des statistiques plus récentes, elles seraient encore plus impressionnantes, vu les nouveaux pouvoirs accordés aux contrôleurs.

L'intérêt de cette étude est d'autant plus important que les effets de la procédure en question sont considérables.

Le contribuable régulièrement taxé d'office n'obtient une réduction de sa cotisation devant les tribunaux administratifs, après la mise en recouvrement du rôle, qu'en apportant la preuve de l'exagération de son imposition ; il est certain que l'Administration doit d'abord prouver la régularité de la taxation d'office, mais elle le fait sans difficulté en indiquant qu'au cours de l'année antérieure à celle de l'imposition, le contribuable a joui d'un revenu supérieur au minimum exonéré, ou qu'il se trouve dans une des situations de taxation que nous allons indiquer. C'est au contribuable à fournir ensuite des justifications sur l'importance de ses revenus et le Conseil d'État s'est toujours montré difficile sur la nature de ces justifications (*Dalloz Hebd. note fiscale* 1935. p. 42).

Enfin, la taxation d'office attire toujours au contribuable des inconvénients, ne seraient-ils que pécuniaires ; les droits imposés par l'Administration sont toujours majorés, soit de 25 p. 100, soit de 400 p. 100 suivant les cas ; les assujettis peuvent, il est vrai, demander la remise de ces pénalités mais il est probable que l'Administration ne se montrera pas très indulgente à l'égard d'un contribuable qui lui paraît suspect, du fait même qu'il est taxé d'office.

b) *Cas de taxation d'office.* — L'Administration ne peut taxer un contribuable que dans des cas strictement et limitativement prévus par l'article 128 du Code des Impôts directs. Cette procédure est trop rigoureuse pour qu'il en soit autrement. L'article 128 cite trois cas :

Défaut de déclaration par le contribuable dont le revenu net imposable dépasse le minimum légal ;

Défaut de réponse aux demandes d'éclaircissements ou de justifications ;

Dépenses personnelles ostensibles et notoires supérieures au minimum exonéré ou au chiffre déclaré.

Défaut de déclaration.

Est taxé d'office, le contribuable passible de l'impôt général qui n'a pas fait sa déclaration dans les délais légaux ou qu'il a souscrite après l'expiration de ces délais. Il en est de même pour celui dont les revenus n'ayant pas varié aurait estimé inutile de les déclarer à nouveau.

*Défaut de réponse aux demandes
d'éclaircissements et de justifications.*

Comme nous l'avons vu, le contrôleur peut demander certains renseignements au contribuable pour vérifier sa déclaration ; il peut exiger des justifications s'il s'agit de la situation et des charges de famille ou des déductions sur le revenu global, ou encore de la possession de bons ou titres exonérés d'impôt général. Autrement, il peut toujours demander des éclaircissements.

Si l'assujetti ne répond pas dans les vingt jours ou s'il répond à un seul point en passant les autres sous silence, il est taxable.

Il se peut qu'il réponde d'une façon si évasive qu'on assimile cette réponse à un refus de donner des précisions ; dans ce cas, il y a encore lieu à taxation (Conseil d'État, arrêt 20 janvier 1933).

*Dépenses personnelles ostensibles et notoires
supérieures au minimum exonéré ou au chiffre déclaré.*

Depuis le décret du 20 juillet 1934 un troisième cas de taxation d'office permet d'imposer tout contribuable dont les dépenses personnelles ostensibles et notoires, augmentées de ses revenus en nature dépassent le total exonéré et qui n'a pas fait de déclaration ou qui a déclaré un revenu inférieur au total des mêmes dépenses et revenus en nature. Cette nouvelle disposition tend ainsi à établir l'imposition d'après les dépenses du contribuable (Cf. arrêt Cons. d'État, 18 janvier 1937. *Gaz. du Pal.*, avril 1937, p. 494)..

Dans la discussion du projet, M. Jacquier a déclaré qu'il craignait qu'une telle mesure ait pour le contribuable, un caractère singulièrement vexatoire aboutissant à une véritable inquisition, mais le ministre des Finances, M. Germain-Martin, justifia la mesure en disant qu'elle compléterait le système de la déclaration contrôlée, dans tous les cas où les règles applicables normalement s'avèreraient impuissantes à permettre l'établissement de l'impôt dans des conditions équitables.

c) *Etablissement de la taxation d'office.* — Lorsqu'il y a lieu à taxation d'office, le contrôleur doit déterminer la base d'imposition et suivre certaines règles de procédure.

Fixation de la base d'imposition.

Les règles à suivre diffèrent suivant que le contribuable doit être taxé d'une part, parce qu'il n'a pas fait de déclaration ou n'a pas répondu à une demande d'éclaircissements ou de justifications, ou d'autre part, parce qu'il effectue des dépenses bien supérieures au revenu déclaré ou au minimum exonéré.

Dans les deux premiers cas, le contrôleur doit faire une évaluation aussi exacte que possible du produit net de l'ensemble des sources de revenus du contribuable. S'il recueille des éléments lui permettant de déterminer directement ce produit total, avec une approximation suffisante, il retient le chiffre ainsi obtenu.

Mais, en général, il doit évaluer le produit net des sources de revenus de l'assujetti et faire ensuite le total des revenus partiels.

Les instructions administratives lui ordonnent, de plus, de confronter ce total avec le chiffre des revenus que l'intéressé doit normalement avoir, d'après les dépenses qu'il effectue et cela pour ne pas faire bénéficier ce dernier d'une atténuation d'impôt injustifiée.

Le contrôleur doit tenir compte pour établir l'imposition sur le total des revenus, des charges déductibles, de la situation et des charges de famille du contribuable.

Quant au troisième cas de taxation d'office, il est tout différent des deux premiers. Il s'agit cette fois du contribuable qui n'a pas fait de déclaration et dont les dépenses personnelles ostensibles et notoires, augmentées de ses revenus en nature sont supérieures au minimum exonéré ou bien de celui qui a fait une déclaration, mais dont les mêmes dépenses et revenus en nature dépassent le chiffre des revenus déclarés, déduction faite des charges à retrancher légalement.

Le contrôleur doit procéder à l'évaluation de ces dépenses, il ne doit retenir que les dépenses personnelles, c'est-à-dire faites par nécessité ou pour le seul agrément de l'intéressé ; ces dépenses devront de plus être notoires, c'est-à-dire connues des tiers.

Après avoir évalué ces dépenses, le contrôleur y ajoute

le montant des revenus en nature ; il en retranche le montant des revenus exempts d'impôt général, ce qui lui donne la base d'imposition.

Procédure.

Pour recouvrer les sommes dues par le contribuable, le contrôleur doit suivre certaines règles.

Nous retrouvons ici la distinction que nous avons établie pour la fixation de la base d'imposition.

Pour les deux premiers cas de taxation d'office, il n'est pas prévu de formalités spéciales ; l'intéressé est informé de la taxation quand il reçoit l'avertissement.

Par contre, dans le troisième cas, l'article 128 stipule que :

« Le contrôleur, préalablement à l'établissement du rôle, « notifie la base de taxation au contribuable qui dispose « d'un délai de vingt jours pour présenter ses observations. »

Le contribuable peut ainsi discuter l'évaluation de ses dépenses et de ses revenus, ou indiquer le montant des revenus exonérés d'impôt général qu'il possède.

Bien que ce texte de l'article 128 déclare que la base d'imposition est, à défaut d'élément certain permettant d'attribuer à ces contribuables un revenu supérieur, fixée à une somme égale au montant des dépenses et des revenus en nature, diminuée du montant des revenus affranchis de l'impôt, l'Administration a fait cette fois preuve de tolérance en permettant au contribuable qui a fait une déclaration, d'en démontrer l'exactitude et de prouver que son revenu réel est inférieur à ses dépenses (Circul. Admin. Contrib. directes, n° 2.080, p. 213).

Tels sont les éléments de la taxation d'office. Le législateur a donc accordé à l'Administration des pouvoirs très vastes pour empêcher la fraude; mais il ne s'en est pas tenu là, il a voulu la rendre dangereuse en édictant à l'égard des contrevenants, les pénalités sévères que nous allons passer en revue rapidement.

C) PÉNALITÉS

Ces pénalités sont correctionnelles ou fiscales suivant qu'il y a eu ou non, intention frauduleuse ou mauvaise foi.

Voyons d'abord les pénalités fiscales car elles sont le plus souvent appliquées.

1^o *Pénalités fiscales.* — Elles sont encourues en cas de :

a) Défaut de déclaration ;

b) Insuffisance de déclaration ;

c) Omission de déclaration des avoirs à l'étranger.

a) *Défaut de déclaration.* — Le contribuable qui n'a pas souscrit dans les deux premiers mois de l'année (les commerçants et industriels assujettis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ont toutefois jusqu'au 31 mars pour souscrire leurs déclarations) subit une majoration de 25 p. 100 ; peu importe qu'il n'ait pas fait de déclaration ou qu'il l'ait faite hors délai, qu'il soit de bonne foi ou non, le résultat est le même (Code des impôts directs, art. 130).

b) *Insuffisance de déclaration.* — Il faut faire une distinction selon que le contribuable établit ou non sa bonne foi. Lorsqu'un contribuable n'a déclaré qu'un revenu insuffisant d'au moins un dixième du revenu total, la majoration de 25 p. 100 est également appliquée mais seulement sur les droits correspondants aux revenus non déclarés.

Il s'agit, en la circonstance, de l'assujetti qui a mal interprété les textes législatifs ; on lui en tient peu rigueur.

Si, par contre, il a dissimulé par mauvaise foi, la majoration est portée de 25 p. 100 à 400 p. 100, à condition que l'insuffisance excède le dixième du revenu imposable ou la somme de 20.000 francs. (Code Impôts directs, art. 130).

Cette majoration est draconienne ; il est vrai que l'Administration apprécie assez largement les faits qui sont de nature à établir la bonne foi de l'assujetti. Celui-ci est, de plus, admis à demander la remise des droits en sus, majorations et amendes par lui encourues, mais cette remise ne peut lui être accordée que s'il est de bonne foi.

c) *Omission de déclaration des avoirs à l'étranger.* — Nous ne rappellerons pas ici les sanctions prises à l'égard des contribuables qui ne déclarent pas les revenus encaissés à l'étranger, au titre de l'impôt cédulaire (Code des Valeurs mobilières, art. 67).

Nous les avons étudiées dans la première partie de notre thèse.

Nous ne faisons état que des sanctions qui les atteignent lorsqu'ils n'ont pas fait de déclarations au titre de l'impôt général. (Code des Impôts directs, art. 119 et 131).

Dans ce cas ils sont tenus de verser le supplément d'impôts correspondant ainsi que la majoration du quadruple droit, en admettant que l'Administration ne puisse établir la dissimulation. Dans l'hypothèse contraire, ils subissent en outre, des peines correctionnelles.

2° *Pénalités correctionnelles.* — En plus des peines fiscales, le législateur a estimé qu'il était indispensable de

correctionnaliser certaines fraudes, pour en diminuer le nombre. Il faut examiner trois cas :

- a) Les manœuvres frauduleuses ;
- b) Les omissions ou insuffisances intentionnelles de déclarations ;
- c) Les dissimulations en matière d'avoirs à l'étranger.

a) *Manœuvres frauduleuses.* — La loi du 25 juin 1920, article 112, sanctionna d'abord les manœuvres frauduleuses ou « mise en œuvre de faits matériels, de nature à tromper l'Administration » (Instr. Générale, Admin. des Finances du 31 janvier 1928).

Ce texte fut codifié en décembre 1934, il est devenu l'article 146 du Code des Impôts directs et l'article 182 du Code des Valeurs mobilières.

L'article 146 a été encore modifié par la loi du 31 décembre 1935, article 7 :

« Quiconque en employant des manœuvres frauduleuses pour se soustraire en totalité ou en partie à l'établissement des impôts et taxes visés au titre 1 à 4 et 6 ci-dessus, a dissimulé ou tenté de dissimuler des sommes auxquelles s'appliquent ces impôts et taxes, est passible, indépendamment des sanctions fiscales établies par les dispositions des titres 1 à 7 ci-dessus, d'une amende de 1.000 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un mois, ou de l'une des deux peines seulement à la condition que la dissimulation excède le dixième de la somme imposable ou le chiffre de 20.000 francs. »

Le législateur, après la loi de 1920, élargit encore les sanctions pénales.

b) *Omission ou insuffisance intentionnelle de déclarations.* — La loi du 22 mars 1924, article 52 qui a été codifiée par l'article 183 du Code des Valeurs mobilières et

l'article 146 du Code des Impôts directs, retient comme élément suffisant du délit, l'intention de frauder. Il n'y a plus besoin de manœuvres proprement dites ; toutefois il ne suffit pas d'une mauvaise connaissance des textes législatifs ou d'une erreur d'interprétation commise de bonne foi :

« Sera puni de l'amende prévue à l'alinéa précédent
« (1.000 à 5.000 francs) le contribuable qui aura commis
« sciemment dans la déclaration des revenus de valeurs
« et capitaux mobiliers pour l'établissement de l'impôt
« général, une omission ou insuffisance excédant le
« dixième de son revenu imposable ou la somme de
« 20.000 francs. »

Il peut de plus y avoir publication dans les journaux et affichage du jugement. En cas de récidive dans le délai de cinq ans, le contribuable est puni d'une amende de 1.000 à 100.000 francs, et d'un emprisonnement d'un mois à six mois. Il peut être privé pendant cinq ans au minimum et dix ans au maximum des droits civiques énumérés à l'article 42 du Code pénal.

Les mêmes peines sont applicables aux complices de ces délits, sans préjudice des sanctions disciplinaires, s'ils sont officiers publics ou ministériels (Code des Impôts directs, art. 147).

Elles s'appliquent enfin aux personnes qui s'entre-mettent en vue de faire échapper à l'impôt, la fortune d'autrui (art. 148).

Quant aux organisateurs de fausse comptabilité, ils étaient frappés auparavant des peines de l'article 146, mais depuis le décret du 8 juillet 1937, article 5, en plus de ces peines, ils sont passibles d'une amende fiscale qui croît avec le nombre d'infractions commises.

c) *Dissimulations en matière d'avoirs à l'étranger.* — D'après l'article 131 du Code des Impôts directs, lorsque la dissimulation est établie, en fait d'encaissement de revenus à l'étranger, le contribuable est puni des peines prévues à l'article 146. Il s'agit ici de la personne qui sciemment, n'a pas mentionné à part, ses revenus encaissés à l'étranger.

D'autre part, l'article 124 du Code des Impôts directs qui oblige à déclarer les avoirs à l'étranger et leurs revenus a été modifié par la loi du 30 juillet 1936. Il est ainsi conçu :

« Toute personne de nationalité française, domiciliée
 « ou résidant habituellement en France, conservant à
 « l'étranger des biens mobiliers ou immobiliers, ou encore
 « possédant en France des créances sur l'étranger, produc-
 « tives d'intérêts ou qui ne sont pas représentées par des
 « valeurs mobilières détenues en France, ou encore ayant
 « conclu des conventions quelconques lui assurant des
 « participations, intérêts ou revenus à l'étranger, direc-
 « tement ou indirectement, doit fournir chaque année,
 « dans le délai prévu à l'article 123 au contrôleur des contri-
 « butions directes, une déclaration indiquant la valeur
 « et la nature de ces biens, titres ou conventions et les
 « revenus y attachés. Cette déclaration devra porter sur
 « tous les revenus perçus à l'étranger, pendant l'année
 « précédente et pour les capitaux, sur tous ceux qui se
 « seront trouvés à l'étranger, au cours de cette même
 « année.

« Cette déclaration est obligatoire, que le contribuable
 « soit ou non assujetti à l'impôt général. La déclaration
 « tant des différents éléments d'actif que de revenu, est
 « faite sous la foi du serment. »

Or l'article 133 du Code des Impôts directs sanctionnait avant la loi du 30 juillet 1936 l'absence de cette déclaration ou son inexactitude voulue par le contribuable, d'une amende égale (décimes compris) à la moitié du montant de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention, à la porte de la mairie du lieu de son imposition, en outre des sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal.

Désormais l'amende est portée à la totalité de l'avoir dissimulé et la contravention est en plus des autres sanctions ci-dessus visées, affichées à la porte du domicile du délinquant (Circul. Administr. des Contr. directes, n° 2.107, 28 janvier 1937).

Ce système édicté par la loi du 30 juillet 1936 a paru cependant trop rigide. Aussi l'article 4 du décret du 8 juillet 1937 a voulu l'assouplir en donnant à l'amende de la totalité de l'avoir non déclaré, un caractère spécifiquement fiscal. Elle est prononcée à l'avenir par le directeur des Contributions directes et non plus par les tribunaux correctionnels.

D'autre part, le législateur a prévu la possibilité pour le contrevenant, de demander une transaction, par voie de remise et de modération.

Toutefois ce nouveau texte ne s'applique pas aux contrevenants qui, antérieurement à la publication du décret, ont fait l'objet d'une information judiciaire ou de poursuites correctionnelles non terminées par décision définitive (décret 31 août 1937, art. 1).

L'arsenal de nos lois fiscales vient donc de s'enrichir de nouvelles armes pour combattre la fraude, mais ces sanctions n'ont pas provoqué les résultats qu'attendait le législateur qui, après avoir employé des moyens de coer-

cition en est venu à plusieurs reprises à faire usage de douceur : il a prévu en l'espace d'un an, trois amnisties.

D) AMNISTIES

L'article 5 de la même loi du 30 juillet 1936 qui appliquait par ailleurs des sanctions très dures, prévoyait une amnistie à l'égard des défauts ou omissions de déclarations détaillées d'avoirs à l'étranger, ou des défauts, omissions ou insuffisances de déclarations en matière d'impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, de droits de mutation par décès ou d'impôt général sur le revenu, dus à raison d'avoirs à l'étranger.

Toutes ces infractions ne pouvaient bénéficier d'une amnistie qu'à la condition d'être spontanément réparées dans le délai d'un mois et préalablement à toute action par les voies administrative et judiciaire.

En outre, les contribuables voulant profiter de cette amnistie au titre de l'impôt général devaient compléter leurs déclarations de 1936 pour l'établissement de cet impôt.

Les déclarations amnistiantes affranchissaient les intéressés de toutes pénalités fiscales et de toutes poursuites correctionnelles.

Une autre amnistie fut prévue par l'article 55 de la loi du 31 décembre 1936 en faveur des personnes qui utiliseraient leurs avoirs à l'étranger, à la souscription des obligations du Trésor 3,5 p. 100 émises en application du décret du 16 décembre 1936, en devises étrangères non assujetties à un contrôle des changes (Cf. Arrêté ministériel du 4 janvier 1937).

L'amnistie était accordée à concurrence de la valeur

de l'avoir affecté à ces souscriptions et relativement aux rappels et peines prévues par les différents codes fiscaux, à condition que les dates de souscription aient été antérieures à l'ouverture de toute procédure administrative ou judiciaire. Les conditions d'application de cette amnistie ont été indiquées dans la *Circulaire des contributions directes* du 28 janvier 1937, p. 31.

La même loi du 31 décembre 1936 accordait également par son article 63 une amnistie en matière d'impôts cédulaires et d'impôt général sur le revenu. Aux termes de cet article, les omissions ou insuffisances de déclaration en matière d'impôts cédulaires ou d'impôt général sur le revenu ne donneraient lieu ni à pénalités fiscales, ni à poursuites correctionnelles lorsque préalablement à l'ouverture de toute procédure administrative ou judiciaire, elles auraient été spontanément réparées avant le 1^{er} février 1937.

Une décision ministérielle avait d'ailleurs repoussé ce délai au 1^{er} avril 1937 « à titre de mesure d'exceptionnelle bienveillance ».

Mais les droits simples afférents pour les années écoulées, au revenu non déclaré devaient rester exigibles (*Circ. contrib. directes*, n° 2.108, p. 71 ; 24 février 1937).

Toutefois, les pénalités visées ne disparaîtraient intégralement que si les déclarations souscrites en vue de l'amnistie étaient reconnues suffisantes ou si les cotisations correspondantes étaient acquittées dans les deux mois qui suivraient la mise en recouvrement des rôles. Dans le cas contraire, des impositions supplémentaires seraient établies pour recouvrer ces pénalités.

Enfin le 31 août 1937, un nouveau décret a prévu une dernière amnistie. L'article 1^{er} est rédigé ainsi :

« Les augmentations de revenus de valeurs et capitaux

« mobiliers qui ressortiront de déclarations produites en
 « 1938 pour l'établissement de l'impôt général sur le
 « revenu ne seront pas opposées aux déclarants pour le
 « contrôle des revenus correspondants afférents aux années
 « antérieures. De même, sous la condition qu'il inter-
 « vienne avant le 1^{er} janvier 1938, le rapatriement d'avoirs
 « à l'étranger qui n'aurait pas fait au 1^{er} septembre 1937
 « l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire,
 « ne donnera lieu, en ce qui concerne la situation anté-
 « rieure de ces avoirs, à aucune recherche de la part de
 « l'Administration ni à aucune reprise ou pénalité. »

Cette nouvelle amnistie ne produira effet que si le Gouvernement comprend sa tâche, il ne s'agit plus cette fois d'épouvanter l'épargne, par des mesures de rigueur et de lui demander en même temps une aide sérieuse.

« Voulez-vous du lait ? nourrissez donc la vache, dit
 « M. Joseph Barthélemy, vous ne pouvez sans trêve per-
 « sécuter l'épargne, l'anémier, la paralyser, la décourager,
 « l'amener au seuil de la mort et lui demander de fournir
 « en abondance le lait crémeux des impôts. » (*Capital*,
 23 septembre 1937.)

Il faut à tout prix ramener la confiance en écartant les mesures de contrainte. Tous les économistes s'entendent pour admettre avec M. Jèze (*Cours de finances publiques*, 1932-1933, p. 185) que « lorsque la sévérité des sanctions est trop forte, le système est injustifiable et d'ailleurs impraticable ».

Le Gouvernement n'a pas encore admis qu'il était dans l'erreur ; non content de traquer les épargnants qui touchent leurs coupons et déclarent leurs revenus, il a, parallèlement aux mesures prises à l'égard des impôts

sur le revenu, fondé un système étroit de surveillance à l'égard des successions.

SECTION II. — Législation des successions.

L'élévation progressive des droits de mutation par décès a développé la fraude à l'excès et le fisc n'a pas cessé de lutter contre les manœuvres que les contribuables emploient pour dissimuler la plus grande partie de l'actif successoral, en matière de valeurs mobilières tout au moins.

Le législateur a, tout d'abord, multiplié les moyens donnés à l'Administration pour connaître la fortune du défunt.

Nous ne ferons que rappeler les différentes lois que le décret du 27 décembre 1934 a codifiées et qui donnent des armes au fisc.

Nous nous étendrons, par contre, sur deux mesures de contrôle que la loi du 31 décembre 1936 a développées : l'une au sujet des titres dont le défunt a été reconnu en possession moins d'un an avant son décès ; l'autre, relative à la location des coffres-forts.

A) HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION RELATIVE AUX MESURES DE CONTRÔLE

La première mesure de contrôle a été le droit de communication (loi du 22 frimaire an VII, art. 54 ; art. 222 du Code de l'enregistrement) accordé à l'Enregistrement. Le fisc a droit de contrôler les registres de l'état civil, des rôles des contributions, des archives et dépôts de titres publics, ainsi que ceux des notaires, huissiers, etc... (Art. 49, loi 22 frimaire, an VII, art. 239, Code d'enregistrement).

Il peut également vérifier les livres, registres, titres, etc. de toute personne exerçant le commerce de banque (art. 32, loi 4 avril 1926, art. 230 du Code d'enreg.), de toutes les Sociétés françaises ou étrangères et de tous officiers publics et ministériels (art. 14, décret 8 juillet 1937).

D'autre part, les administrations publiques, les entreprises soumises au contrôle de l'Etat (art. 31, loi 31 juillet 1920 ; art. 232, Code d'enreg.) et l'autorité judiciaire (art. 6, loi 4 avril 1926, art. 234, Code d'enreg.) doivent communiquer leurs dossiers à l'Enregistrement.

En 1901, une nouvelle mesure fut prise pour régler les comptes de dépôt. Les dépositaires ou débiteurs de titres, sommes ou valeurs, banquiers, officiers publics, agents d'affaire, etc., sont obligés depuis la loi du 25 février 1901 (art. 270 Code d'enreg.) d'en faire la déclaration à l'Administration dans les quinze jours qui suivent la remise aux héritiers.

Si ces derniers ont leur domicile à l'étranger, la remise ne pourra leur être faite que sur le vu d'un certificat de l'Administration, constatant le paiement préalable des droits (art. 3, loi du 30 décembre 1903. Art. 271 Code enreg.)

Après la loi de 1920, les titulaires de comptes de dépôt trouvèrent une solution pour échapper au contrôle du fisc, ils se servirent du compte-joint, c'est-à-dire « d'un compte en vertu duquel l'un des titulaires peut retirer sur sa seule signature la totalité de l'avoir » (Jèze, *Cours de Finances publiques*, 1932-1933, p. 184).

A la mort d'un des déposants, les autres pouvaient retirer le dépôt et le banquier n'avait pas à prévenir le fisc. L'article 7 de la loi du 31 mars 1903 (Art. 68 et 272 Code enreg.) a mis fin à ce procédé en obligeant

tout établissement ouvrant à des clients, un compte-joint à prévenir immédiatement l'Administration; celle-ci surveille les décès des titulaires et en avise l'établissement afin qu'il fasse dans la quinzaine, la déclaration de l'actif du compte-joint. Cet actif est présumé appartenir également à chacun des titulaires, sauf preuve contraire, pour la perception de l'impôt.

Les fraudeurs usèrent alors d'un autre stratagème en louant un coffre conjointement à plusieurs et ce qui ne pouvait plus se passer par compte-joint, continua à se réaliser par coffre, loué ainsi.

La loi du 18 avril 1918 (Art. 2 et 6) y mit bon ordre (art. 69 Code enreg.) en déclarant que « les sommes, titres ou objets trouvés dans un coffre-fort loué conjointement par plusieurs personnes sont réputés, à défaut de preuve contraire et seulement pour la perception des droits, être la propriété conjointe de ces personnes et dépendre pour une part virile de la succession ».

Quelques personnes imaginèrent, devant cette nouvelle réglementation, de constituer au profit de leurs héritiers présomptifs ou de leurs descendants, des nues propriétés de valeurs mobilières, de biens meubles ou immeubles, l'usufruit leur étant réservé.

Le législateur déjoua encore leur projet en décidant qu'au point de vue fiscal ces biens seraient réputés faire partie de la succession de l'usufruitier, sauf preuve contraire (art. 45, loi 13 juillet 1925. Art. 66 Code enreg.).

Cette même loi du 13 juillet 1925 par son article 53, régla une question importante, celle des biens déposés ou existant à l'étranger et appartenant au de cujus.

Au cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des biens déposés ou exis-

tant à l'étranger, un envoi en possession spécial de ces biens doit être prononcé sur requête, par une ordonnance du Président du tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte (art. 273 Code enreg.).

Si les héritiers ne déclarent pas ces biens dans les délais voulus et ne demandent pas l'envoi en possession, ils sont passibles depuis la loi du 30 juillet 1936 (art. 3) outre les sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, d'une amende égale à la totalité de l'avoir dissimulé. Par ailleurs, l'affichage de leur nom et des motifs de la contravention sera effectué non plus seulement à la porte de la mairie du lieu de l'imposition, mais à la porte de leur domicile.

Toutes les prescriptions que nous avons énumérées sont sanctionnées par des pénalités très fortes, les articles 189 à 193 du Code d'enregistrement indiquent les peines correctionnelles qui frappent les insuffisances et les dissimulations en matière de déclaration.

Quant à ceux qui affirment sincère et véritable, leur déclaration alors qu'elle est frauduleuse, ils sont punis des peines portées à l'article 366 du Code pénal (art. 213 et 214 Code enreg.).

Nous allons examiner maintenant les mesures que le Parlement a prises notamment pour parer à l'évasion fiscale des titres au porteur.

B) NOUVELLES MESURES DE CONTRÔLE

En passant en revue les différentes lois pour donner des pouvoirs de contrôle au fisc, nous avons à dessein laissé de côté deux mesures que la loi du 18 avril avait

prises. La loi du 31 décembre 1936 les a en effet modifiées et étendues.

1° *Titres dont le défunt a été reconnu en possession moins d'un an avant son décès* (Dalloz Hebd. Note fiscale, 1937, p. 15). L'article 67 du Code d'enregistrement (art. 17 loi loi 18 avril 1918 ; art. 46, loi 13 juillet 1925) établissait une présomption d'après laquelle « sont considérés jusqu'à preuve contraire comme faisant partie de la succession, les titres et les valeurs dont le défunt a perçu les revenus moins d'un an avant son décès et dont les héritiers, donataires ou légataires universels ou à titre universel, sont ultérieurement reconnus être en possession ».

Deux conditions étaient nécessaires pour que les titres et valeurs fussent soumis aux droits de succession :

a) Perception par le défunt moins d'un an avant son décès des revenus de titres au porteur,

b) Reconnaissance après le décès du de cujus, de la possession de ces titres par les héritiers.

L'article 46 de la loi du 31 décembre 1936 modifia ces conditions et élargit la portée de ces présomptions.

Il supprime d'abord la deuxième condition. L'Administration est dispensée à l'avenir de prouver que les titres en raison desquels le défunt a agi, se trouvent en la possession de ses héritiers. Elle devra établir seulement que moins d'un an avant son décès, le défunt a perçu les revenus ou exercé les droits attachés à sa qualité d'actionnaire ou d'obligataire.

De plus, la loi assimile à la perception des revenus toutes les manifestations extérieures qu'un titre est susceptible de provoquer, en un mot « une opération quelconque » suivant la propre expression de la loi (George,

Revue des Contributions directes 1937, p. 75). Ainsi la présomption est mise en jeu pour les valeurs improductives.

L'article 46 n'apporte aucune autre modification à l'article 67 du Code de l'enregistrement.

Pour échapper aux droits de succession, les héritiers doivent toujours apporter la preuve contraire, c'est-à-dire prouver que les titres à raison desquels le défunt a agi, ont été aliénés par lui avant son décès soit à des tiers, soit à eux-mêmes à titre onéreux, ou bien ils doivent prétendre qu'un don manuel a été fait en leur faveur, mais à la condition d'en faire la déclaration et d'acquitter les droits de donation dans les six mois du décès.

Pour appliquer l'article 46, l'article 47 donne pouvoirs au fisc de demander des éclaircissements et des justifications comme en matière d'impôt général sur le revenu.

« Les successibles devront, dans le délai fixé par le service de l'Enregistrement et quine pourra être inférieur à trente jours, répondre à la demande de justifications. A défaut de réponse dans les délais assignés, ou si la réponse constitue un refus de répondre, la preuve contraire ne sera plus recevable, sous réserve des restitutions qui apparaîtraient justifiées. »

Si donc dans le délai imparti, le contribuable s'abstient de répondre, la contrainte décernée à son encontre pourra être suivie immédiatement d'exécution. Mais il aura la faculté, après avoir payé le montant des droits réclamés, d'en solliciter la restitution soit de la part de l'Administration, soit devant les juges, sous réserve de justifier la non-exigibilité des droits versés.

L'aggravation de cette mesure de contrôle est néfaste, l'épargne de nouveau prend peur car elle va subir une

charge de plus. Comment les successibles pourront-ils apporter la preuve qu'ils n'ont pas hérité d'un titre ? Comment prouver un fait négatif ? L'Administration présume la fraude pour la réprimer, c'est aller un peu loin lorsque l'Etat a plus que jamais besoin de l'épargne.

2° *Location de coffres-forts.* — Le législateur ne s'en est pas tenu à la modification de cette mesure. Par la même loi du 31 décembre 1936 (art. 49), il a renforcé la surveillance et les pénalités relatives à la réglementation de la location des coffres-forts (*Dalloz Hebd. Note fiscale* 1937, p. 17 ; George, *Rev. des Contributions*, 1937, p. 32).

D'après l'article 258 du Code d'enregistrement, aucun coffre-fort ou compartiment de coffre-fort tenu en location ne peut être ouvert après décès, soit du locataire ou de l'un des locataires, soit de son conjoint non séparé de corps qu'en présence d'un notaire et d'un agent de l'Administration.

Le procès-verbal constate l'ouverture du coffre-fort et contient l'énumération complète et détaillée de tous les titres, sommes ou objets quelconques qui y sont contenus.

Pour assurer l'application de cette réglementation, l'article 260 prévoit que toute personne se livrant habituellement à la location de coffres-forts doit :

a) En faire la déclaration au bureau de l'Enregistrement de sa résidence et s'il y a lieu, à celui de ses succursales louant des coffres ;

b) Tenir un répertoire alphabétique présentant les noms, prénoms, professions, domiciles et résidences réelles de tous les occupants des coffres-forts et le numéro du coffre-fort loué ;

c) Tenir un registre indiquant les noms, adresses et qua-

lités des personnes qui veulent procéder à l'ouverture du coffre, ainsi que la date et l'heure à laquelle elles se présentent et exiger que ces personnes apposent leur signature sur le registre ;

d) Obliger le tiers qui veut ouvrir le coffre alors qu'il n'en est pas personnellement, ni exclusivement locataire à apposer sa signature sous une forme certifiant qu'il n'a pas connaissance du décès, soit du locataire, soit d'un des colocataires du coffre, soit du conjoint non séparé de corps de ce locataire ou colocataire.

En cas de décès du conjoint du locataire, il y avait souvent dissimulation des valeurs déposées dans le coffre, car l'établissement bailleur ignorait en général ce décès et laissait ouvrir le coffre, sans les formalités légales.

L'article 49 de la loi du 31 décembre 1936 porte remède à cette situation en complétant l'ancienne législation à trois points de vue :

Avis de location des coffres-forts. — Les personnes et sociétés se livrant habituellement à la location de coffres-forts doivent à l'avenir donner avis au directeur de l'Enregistrement de leur résidence de toute location de coffres-forts.

Cet avis fait connaître les nom et prénoms du locataire, la date et le lieu de naissance, son domicile, les nom et prénoms de son conjoint s'il est marié, la date de la location. Il est établi sur des formules imprimées délivrées sans frais par l'Administration et doit être adressé dans les quinze jours suivant la date de la location.

D'après les instructions de l'Administration, l'avis doit être donné pour toutes les locations de coffres-forts consenties depuis l'entrée en vigueur de la loi, quelle qu'en soit la durée, alors même qu'elles feraient suite à une loca-

tion antérieure renouvelée expressément ou par tacite reconduction.

Ainsi les banques ne sont pas obligées d'aviser l'Administration des locations consenties avant l'entrée en vigueur de la loi et en cours lors de cette entrée en vigueur, mais elles devront le faire au prochain renouvellement des locations.

Si, par contre, les locations cessent, l'Administration n'a pas à être prévenue.

L'article 49 punit toute infraction à ces obligations d'une amende de 1.000 à 10.000 francs.

Répertoire alphabétique des bailleurs de coffres. — Désormais les banques devront remplacer le répertoire alphabétique par un jeu de fiches mobiles : les dates et heures des ouvertures des coffres seront mentionnées par ordre chronologique sur la fiche de chaque locataire. Cette obligation ne visera que les locations consenties depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Registre carnet des ouvertures de coffres. — En dehors de la mention prévue par le numéro 3 de l'article 260, l'article 49 oblige toutes les personnes se présentant pour ouvrir le coffre à faire précéder leur signature d'une autre mention certifiant soit qu'elles ne sont pas mariées, ou qu'étant mariées elles sont séparées de corps, soit, si elles sont mariées et non séparées de corps que leur conjoint est toujours vivant.

Cette attestation nouvelle doit être obligatoirement donnée par le signataire, de sa main.

L'Administration a résumé sous forme du tableau ci-après, les formalités à remplir en fait de locations de coffres-forts :

A) *Location à une seule personne.* — a) Locataire lui-

même : certification au moyen d'une mention manuscrite, soit qu'il n'est pas marié ou qu'étant marié il est séparé de corps, soit s'il est marié et non séparé de corps que son conjoint est vivant ;

b) Conjoint non séparé de corps : certification au moyen d'une mention manuscrite que son conjoint est vivant

c) Autre personne : certification au moyen d'une mention qui peut être imprimée qu'elle n'a pas connaissance du décès soit du locataire, soit de son conjoint non séparé de corps.

B) *Location conjointe*. — a) L'un des colocataires lui-même : même mention manuscrite dans le cas de location consentie à un seul locataire et en outre certification au moyen d'une mention qui peut être imprimée qu'il n'a pas connaissance du décès de l'un de ses colocataires.

b) Conjoint non séparé de corps de l'un des colocataires : certification manuscrite que son conjoint est vivant, en outre certification au moyen d'une mention qui peut être imprimée qu'il n'a pas connaissance du décès, soit de l'un des colocataires, soit du conjoint non séparé de corps de l'un de ceux-ci ;

c) Autre personne : certification au moyen d'une mention qui peut être imprimée qu'elle n'a pas connaissance du décès soit de l'un des colocataires, soit du conjoint non séparé de corps de l'un de ceux-ci.

En réalité, la nouvelle mention prévue par l'article 49 n'est utile que si la personne ouvrant le coffre-fort est le locataire ou l'un des colocataires du coffre, ou leur conjoint.

L'article 49 dispose enfin qu'en cas de certification manuscrite frauduleuse, le délinquant est passible des peines portées à l'article 366 du Code pénal, cette sanction se

cumulant le cas échéant avec l'amende de 100 à 5.000 francs fixée par l'article 261 du Code de l'enregistrement.

Cette nouvelle exigence a soulevé les protestations de la presse (*Matin*, 7 janvier 1937, *Figaro*, 9 janvier 1937). Elle est la cause depuis le début de l'année, de nombreuses résiliations de coffres-forts et il est à craindre que de multiples combinaisons ne soient faites par les épargnants pour tourner « la loi » sans parler des investissements à l'étranger qui sont de plus en plus nombreux.

CHAPITRE V

ENTENTES INTERNATIONALES

Avant de tirer une conclusion sur les récentes modifications apportées au régime fiscal des valeurs mobilières en France, il est bon de faire un exposé rapide des ententes internationales en vue de développer l'assistance mutuelle en matière fiscale.

Nous avons étudié dans notre première partie le problème de la double imposition, nous n'y reviendrons pas ; nous voulons seulement montrer que pour combattre la fraude fiscale résultant de la possession de valeurs à l'étranger, les gouvernants ont cherché depuis longtemps à conclure entre eux des accords internationaux.

SECTION I. — Historique des accords internationaux.

A. La première convention internationale destinée à réprimer la fraude fiscale, a été conclue entre la France et la Belgique le 23 août 1843.

Les administrations de l'Enregistrement des deux pays se remettent mutuellement tous les documents et renseignements pouvant aider à la perception des droits.

Cette convention n'a pas d'intérêt en ce qui concerne les valeurs mobilières car le droit de communication dans les banques n'existe pas en Belgique.

B. Le 15 novembre 1907 s'est conclu un accord franco-anglais pour empêcher la fraude en matière successorale.

Les deux Gouvernements se sont engagés à se transmettre l'état civil de leurs nationaux domiciliés dans leur pays d'origine, mais décédés dans l'autre, la date et le décès du de cujus, les renseignements touchant sa succession, et la consistance de l'hérédité en valeurs mobilières à partir de 100 livres sterling ou 2.250 francs français.

C. Puis le 28 juin 1925, une convention plus complète a été signée entre la France et la Principauté de Monaco (*Journal Officiel*, 22 octobre 1925).

Elle constate l'engagement du Gouvernement monégasque à prendre toutes les mesures utiles pour assurer en cas de décès et en ce qui concerne les personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque, non domiciliées dans la Principauté, le contrôle du contenu des coffres-forts loués, des titres ou sommes existant au crédit des titulaires de comptes ouverts dans les établissements de crédit.

Elle oblige le même Gouvernement à renseigner l'Administration française sur le nombre de coupons touchés par ces personnes, et provenant de titres de Sociétés ayant leur siège social hors de France, ainsi que sur les déclarations souscrites en matière d'impôts « par des personnes de nationalité autre que monégasque, domiciliées ou ayant leur résidence habituelle en France et propriétaires ou usufruitières d'immeubles situés sur le territoire de la Principauté ou y exploitant un commerce ou une industrie, ou encore y exerçant un emploi ou une fonction rétribuée ».

De plus, les administrations de l'Enregistrement des

deux pays doivent échanger des extraits de tous actes et déclarations de mutations de propriété ou usufruit ainsi que les extraits d'enregistrement d'actes ou déclarations indicatifs de décès survenus dans la Principauté si le défunt est Français, a son domicile ou sa résidence en France, ou y possède meubles ou immeubles.

Un avenant à cette convention signé le 9 juillet 1932 et ratifié le 9 avril 1935 (*Journal Officiel*, 17 août 1935) a pour but de réprimer une fraude relative à l'établissement du domicile à Monaco. Désormais « seules pourront être considérées comme ayant eu leur domicile dans la Principauté au moment de leur décès, les personnes qui, à cette date, y auront résidé habituellement en fait depuis deux années au moins » (au lieu d'un an, dans la convention).

D. Le 18 juin 1930, a été signée une autre convention entre la France et l'Italie : elle a été ratifiée le 24 novembre 1933 (*Journal Officiel*, 15 décembre 1933).

Les Etats contractants s'engagent sous réserve de réciprocité, à échanger des renseignements d'ordre fiscal que l'Administration de l'un des Etats détient ou peut obtenir et qui seraient utiles à l'Administration de l'autre Etat.

L'article 18 de cette convention envisage également des demandes d'information visant des cas concrets sous la réserve du secret des opérations bancaires et des informations que la législation fiscale de l'un des Etats ne permet pas d'obtenir. De plus l'Etat requis de donner des renseignements peut alléguer des raisons d'ordre public et d'intérêt général.

E. Il faut encore citer la nouvelle entente conclue avec

la Belgique le 16 mai 1931 (*Journal Officiel*, 14 juillet 1933) et ratifiée le 10 août 1933. Cette convention prévoit par son article 15 l'assistance administrative. L'article premier stipule que : « Les Etats contractants s'engagent sur la base de la réciprocité à se prêter concours et assistance afin de recouvrer en principal, additionnels, intérêts et frais ou amendes suivant les règles de leur propre législation, les impôts définitivement dus, visés par l'article 2 de la présente convention (Impôts directs réels, c'est-à-dire ceux qui sont établis directement pour le compte de l'Etat ou pour celui des provinces, départements et communes sur les diverses catégories de revenus prises distinctement), ainsi que les autres impôts directs.

Tandis que la convention franco-italienne contient des dispositions spéciales pour les échanges de renseignements et la ratification des actes relatifs à l'assiette et au recouvrement des impôts directs, elle ne prévoit ni entr'aide pour le recouvrement d'impôts ni emploi de voies d'exécution en dehors du territoire ; la convention franco-belge par contre n'oblige pas les Etats contractants à échanger des renseignements, mais elle leur prescrit d'organiser des poursuites s'il y a lieu et de prendre des mesures conservatoires ou d'exécution sur production d'une copie officielle des titres exécutoires, accompagnée éventuellement des décisions passées en force de chose jugée (Guilhot, Clunet, 1934, p. 851).

En dehors de ces conventions qui ont été signées et ratifiées, il faut mentionner deux autres ententes dont la ratification n'a pas encore eu lieu.

F. Un accord a été conclu avec l'Allemagne le 9 novembre 1934 pour éviter les doubles impositions et établir

des règles d'assistance administrative en matière d'impôts directs.

G. Un autre a été signé le 24 décembre 1936 avec la Suède. Une loi a été votée (*Journal Officiel*, 17 juillet 1937) pour l'approuver et autoriser le décret de ratification qui va paraître d'un jour à l'autre.

En dehors des doubles impositions qu'il supprime, ce dernier accord prévoit une large assistance administrative réciproque « pour lutter de manière efficace contre la fraude fiscale ». Il s'applique aux impôts directs et aux impôts de succession.

Les administrations fiscales des deux Etats devront se renseigner mutuellement sur les avoirs que les contribuables domiciliés en l'un des Etats peuvent avoir dans l'autre Etat, et sur les revenus qu'ils y encaissent.

Le Gouvernement suédois s'est engagé à fournir des renseignements notamment sur : les paiements faits à des personnes domiciliées en France à titre de dividende d'actions et de parts bénéficiaires ou d'intérêt, d'obligations ou de tous autres titres circulant dans le public ; — sur les extraits d'inventaire reçus par les autorités suédoises et relatifs à la succession des personnes domiciliées en France ; — sur l'identité des ressortissants français domiciliés en France qui ont souscrit en Suède une déclaration pour l'impôt suédois sur le revenu ou sur la fortune (Cf. Convention dans *Revue des Sciences et législ. financ.*, 1937, p. 191).

A titre de réciprocité, l'Administration française sera tenue de fournir à l'Administration suédoise, des renseignements du même ordre.

Celle-ci prendra également des dispositions pour que

les héritiers d'un Français domicilié en France, ne puissent appréhender les fonds et titres dépendant de la succession et existant en Suède, sans avoir demandé l'envoi en possession prévu par l'article 52 du 13 juillet 1925.

Les Etats contractants pourront enfin demander des informations visant des cas concrets et spécialement en vue d'assurer la progressivité de l'impôt général sur le revenu (français).

Toutefois l'assistance administrative pourra être refusée pour raison d'atteinte à la souveraineté ou à la sécurité ou simplement aux intérêts généraux du Pays.

Enfin il est prévu une assistance en matière de recouvrement des impôts visés par la Convention.

Si les conventions ont été nombreuses en fait de double imposition, il n'en est pas ainsi en matière d'évasion fiscale et les accords que nous avons énumérés n'ont même pas eu les résultats attendus.

H. Aussi la S. D. N. qui depuis sa création s'est toujours intéressée aux questions fiscales, s'en est émue.

Jusqu'en 1936, le Comité fiscal de la S. D. N. a bien dirigé ses travaux dans les deux champs d'application de la double imposition et de l'évasion fiscale « mais les experts ont dû convenir que la mise en application de leurs recommandations relatives à la double imposition devaient précéder la mise en pratique des mesures propres à réprimer l'évasion fiscale parce que cette dernière est sinon justifiée, du moins provoquée dans bien des cas par la double imposition » (Rapport au Conseil de la S. D. N. par le Comité fiscal, 21 octobre 1936, publication de la S. D. N. ; C. 450, M. 266, 1936, II, A).

Comme il existe aujourd'hui « plus de 140 conventions

en matière de double imposition en vigueur » (Cf. Rapport cité), la S. D. N. a estimé qu'il était grand temps d'étudier la question de la répression de la fraude fiscale.

Dans sa séance du 9 octobre 1936, l'assemblée de la S. D. N. sur la proposition de la délégation française, a adopté la résolution suivante :

« L'Assemblée...

« Considérant que les efforts tendant à atténuer les
« obstacles à la circulation internationale des capitaux
« ne doivent pas avoir pour effet de développer la fraude
« fiscale ;

« Constatant d'autre part que la double imposition
« constitue à la fois une des causes de la fraude fiscale et
« un sérieux obstacle au développement des relations
« économiques et financières internationales ;

« Constatant que seule une action d'ensemble fondée
« sur des accords précis de coopération internationale
« peut assurer l'assiette exacte et la répartition équitable
« des impôts ;

« Invite le Comité fiscal à poursuivre activement
« ses travaux en vue d'éviter dans toute la mesure du
« possible, la double imposition et aussi ceux relatifs à
« l'assistance fiscale internationale afin de promouvoir
« les solutions pratiques susceptibles de réprimer autant
« que possible la fraude fiscale. »

Le Comité fiscal donna suite à cette invitation : il fit un rapport au Conseil de la S. D. N. pour exposer la situation et indiquer les mesures à prendre.

Voici la conclusion de sa résolution.

« Dans chacun des Etats contractants, des règlements internes interviendront pour astreindre les personnes ou sociétés faisant profession de payer les revenus des capi-

taux mobiliers, à notifier tout paiement fait à une personne non domiciliée dans l'Etat où ce paiement est opéré. La notification sera faite à cet Etat qui l'a transmettra à l'Etat où le bénéficiaire du revenu est domicilié.

« Sont considérés comme revenus de capitaux mobiliers au sens des présentes dispositions, les intérêts ou dividendes et plus généralement tout produit de titres de rente, obligations, actions, parts d'intérêt et créances. Cette disposition s'applique quel que soit le mode de paiement, qu'il ait lieu en espèces, par virement, par chèque ou par inscription à un compte de banque.

« Est considérée comme non domiciliée dans un Etat pour l'application des présentes dispositions, toute personne dont le foyer permanent d'habitation est situé dans un autre Etat. »

Le 18 janvier 1937, le Conseil de la S. D. N. invita le secrétaire général à demander aux Etats membres, leur avis sur ce rapport.

Le 18 février 1937, une circulaire a été adressée aux Etats avec le rapport du Comité fiscal de la S. D. N.

SECTION II. — Résultats des ententes internationales.

En établissant le rapport dont nous venons d'examiner la conclusion, les membres du Comité fiscal de la S. D. N. n'ont pas dissimulé l'imperfection de leur proposition en raison de la difficulté de conclure des ententes internationales.

Pour parer à l'évasion fiscale, le moyen le plus efficace est en effet l'accord international, l'accord du plus grand nombre possible de nations, comme le disaient les experts en 1925 :

« A la différence de la double imposition pour laquelle les conventions bilatérales peuvent résoudre d'une façon appropriée les problèmes posés entre deux États, la question de l'évasion fiscale ne peut recevoir de solution satisfaisante que si les arrangements internationaux englobent la plupart des États et sont conclus simultanément. S'il en était autrement, un grave préjudice pourrait être subi par la minorité des États qui auraient seuls signé des conventions (Documents F. 212).

Et les experts de 1936 ajoutent :

« Limité à un petit nombre de pays, l'accord peut se révéler plus dangereux qu'efficace et quel que soit le système préconisé, le même péril est à craindre. »

Les raisons pour lesquelles les États opposent de la résistance à un règlement international en matière fiscale sont multiples.

Plusieurs pays dont les banques vivent des dépôts étrangers, ne tiennent pas à supprimer ces dépôts et à arrêter l'immigration de capitaux venant de l'extérieur ; c'est pour eux une question d'intérêt vital.

D'autre part, certains Gouvernements ne peuvent admettre l'application de mesures qui leur paraissent contraires à l'ordre public.

« Tandis que les tribunaux d'un pays appliquent couramment les lois étrangères, ils s'y refusent pour les lois fiscales étrangères.... Toutes les fois par exemple que l'ordre public d'un pays est en cause, le juge de chaque pays refuse d'appliquer la loi étrangère compétente et lui substitue sa propre loi, parce que c'est lui qui est saisi du procès. » (Niboyet, *Rec. des Cours à l'Académie de Droit International de La Haye*, 1931, 45-46.)

Enfin beaucoup d'États hésitent à appliquer des

moyens de contrainte dans l'intérêt d'un autre pays, alors que ces moyens s'opposent à leur propre intérêt.

Toutes ces raisons amenèrent la plupart des nations à répondre négativement à l'invitation qui leur avait été faite par la S. D. N. La Belgique, la première, a refusé d'entrer dans cette voie et la Suisse et les Pays-Bas s'opposent naturellement à tout accord.

Tant qu'il n'y aura pas un droit fiscal international, il n'y aura pas possibilité de supprimer la fraude et quand bien même ce droit existerait, « il n'entrerait jamais en vigueur parce que tous les Gouvernements font une politique nationale et non pas une politique internationale » (Henri Simon Bloch, *Rev. de sciences et de législ. financ.* 1937, p. 178).

CONCLUSION

Que faut-il penser de l'orientation nouvelle donnée au régime fiscal des valeurs mobilières ?

Il est utile d'observer qu'elle est la conséquence de tendances générales dont M. Rosier notamment a fait l'énumération suivante :

« Elles sont au nombre d'une dizaine : appel croissant à l'impôt, disparition de la primauté des taxes, complexité de plus en plus grande de la fiscalité : poids aggravé de la charge fiscale : évolution de l'impôt, de la notion « prix de service » à la conception « contribution en raison des facultés » : évolution de la réalité vers la personnalité, évolution de la proportionnalité vers la progressivité, évolution de la fiscalité de la taxation de la dépense à la cotisation du revenu et du capital, évolution « vers l'affectation des impôts à certaines dépenses publiques particulières ». (*Actualité économique*, avril 1937, p. 18.)

Toutes ces tendances ont concouru à donner au régime fiscal des valeurs mobilières, une complexité et une rigueur qui ont provoqué de justes critiques.

Depuis 1929, les réformes concernant ce régime ont été certes nombreuses, nous l'avons vu. Quelques-unes ont eu un heureux effet. Personne ne peut nier, par exemple, l'utilité de la déclaration des signes extérieurs pour assurer le contrôle de la déclaration de l'impôt général sur le revenu. Tous les contribuables honnêtes doivent,

par ailleurs, se féliciter de la taxation d'office qui réprime les fraudes les plus flagrantes.

Mais il faut convenir que pour produire leur plein effet, ces réformes devraient être précédées d'une mesure primordiale : la restriction du train de vie de l'État.

Quand le budget sera véritablement équilibré et les finances publiques, assainies, le législateur pourra modifier avec succès le régime des valeurs mobilières.

Sa première tâche pourrait être de diminuer le taux des impôts qui arrivent à « se dévorer eux-mêmes » suivant l'expression de M. Caillaux.

Au lendemain des décrets du 8 juillet 1937, la Fédération des porteurs de valeurs mobilières adressa une lettre au ministre des Finances pour souligner la contraction du revenu national et en particulier de celui des valeurs mobilières : « le revenu net des valeurs mobilières soumises aux trois taxes est tombé de 15 milliards 956 millions en 1929, à 8 milliards 136 millions en 1936, bien que l'épargne ait investi 59 milliards d'argent frais dans les valeurs de cette nature pendant la période considérée. »

Quand les revenus baissent, le produit de l'impôt général s'en ressent naturellement.

Nous n'irons pas, comme M. Georges Mer, jusqu'à réclamer l'abaissement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières à sa valeur d'avant-guerre, c'est-à-dire 4 p. 100 (*Réforme de l'Etat*, Paris, 1934, p. 127). Mais les nouveaux taux de juillet 1937 sont par trop sévères.

Une autre tâche du législateur sera de simplifier les textes fiscaux ; les contribuables ont à faire beaucoup de déclarations : à chaque instant ils ont à remplir un devoir fiscal dans des conditions qu'ils ignorent souvent, par suite de l'obscurité de la législation.

Tout en simplifiant cette dernière, il sera également nécessaire de la rendre plus juste.

Des trois taxes qui frappent directement les valeurs mobilières, la taxe de transmission est celle qui décourage le plus l'esprit d'épargne, car elle est assise sur une valeur réelle et se prélève sur un revenu et comme elle est forfaitaire, il n'est tenu compte ni des fluctuations de valeurs dont font l'objet les titres, durant l'année d'imposition, ni de la répartition en titres nominatifs et en titres au porteur durant chaque trimestre considéré.

Il serait donc intéressant de supprimer cette taxe et de la remplacer, par exemple, par une élévation de l'impôt de bourse : ce serait plus logique puisqu'alors elle frapperait seulement les mutations effectives.

Enfin le Parlement devra prendre certaines dispositions pour agrandir le marché de Paris ; la France doit être à nouveau « le banquier du monde » en facilitant les placements des titres étrangers.

Une statistique parue dans l'*Economiste Européen* en 1934 prouve que les Fonds d'États étrangers émis à Paris sont insignifiants.

En 1929.	» »
En 1930.	» »
En 1931.	4460 millions de francs
En 1932.	» »
En 1933.	938 millions de francs

Quant aux valeurs françaises, elles sont pour ainsi dire délaissées ; le marché à terme périclité tant le loyer de l'argent est élevé, il est donc indispensable d'abaisser ce loyer si l'on veut assister à un redressement général de la Bourse de Paris.

« La tension excessive des reports empêche souvent le

spéculateur de se risquer quand il prévoit que le mouvement auquel il voudrait s'intéresser franchira une ou plusieurs liquidations, ou l'oblige à réaliser prématurément pour ne pas voir un gain fondre en reports et met fin ainsi à des mouvements de reprise susceptibles de développer le marché ». (Mullette, *Economiste Européen*, 3 juillet 1936).

Telles sont les réformes techniques susceptibles d'améliorer le système fiscal des valeurs mobilières.

Mais avant tout, le législateur doit inspirer confiance ; jusqu'à ce jour il a tendu une main à l'épargne et de l'autre il l'a menacée de rigueur.

Les techniciens savent que les mesures vexatoires telles que le bordereau de coupons, la carte d'identité fiscale, et la conclusion d'ententes fiscales internationales sont pratiquement irréalisables. Pourquoi alarmer inutilement la foule des épargnants ?

Que le Parlement prépare donc « le choc psychologique » qui changera l'état d'esprit des contribuables et les finances de la France redeviendront prospères, sinon il aura à méditer cette pensée d'Adam Smith : « Le propriétaire d'un immeuble est attaché au pays où se trouve sa propriété ; le propriétaire d'un bien mobilier est citoyen du monde. »

VU :

Le Président de la thèse,

EDGARD ALLIX.

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX. — *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière*, 6^e édition, 1931.
— *Cours de doctorat*, 1936-1937.
- COLSON. — *Cours d'économie politique*, t. V, édition 1931.
- JÈZE. — *Cours de finances publiques*, 1932-1933.
- ROSIER. — *Traité théorique et pratique de législation fiscale*, 1925.
- SELIGMAN. — *Essais sur l'impôt*, 8^e édition, 1914.
- STOURM. — *Systèmes généraux d'impôts*, 3^e édition, 1912.
- THALLER et PERCEROU. — *Traité élémentaire de droit commercial*, 8^e éd. 1931, 2 vol.
- TRUCHY. — *Cours d'économie politique*, Sirey, 4^e éd., 1936.
- WAHL. — *Traité de droit fiscal*, 1920, 2 vol.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- ALLARD. — *Comment on fraude le fisc*, Paris, 1929.
- ALLIX et LECERCLÉ. — *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*, 1926.
— *Supplément du traité*, 1930.
— *Droits d'Enregistrement*, 1933.
- BADIN. — *Les mille et une manières de frauder le fisc*, 1933.
- BESSON. — *Rédactions frauduleuses des actes soumis à l'Enregistrement*, Paris, 1928.
- BEZARD-FALGAS. — *De la négociation en Bourse de titres nominatifs*, Paris, 1921.
— *Traité théorique et pratique du contentieux des transferts d'actions et obligations nominatives*, 3^e éd. Paris, 1924.
— *Le nouveau régime des transferts de titres nominatifs et le certificat de propriété*, Paris, 1928.
— *Les nouvelles simplifications du régime des titres nominatifs* (dans *Revue critique de légis. et de jurisprud.*, mars et mai 1935).

- BOCQUET. — *L'impôt sur le revenu cédulaire et général*, 1933, 5 vol., t. IV : Taxe sur le revenu des val. mobil.; t. V, impôt gén. sur le revenu, Supplément 1936.
- CAILLAUX. — *Les impôts en France*, 1911.
- CASTILLON. — *Manuel-formulaire de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre*, 9^e éd., 1932 par Pouvilhon.
- CAUSSADE. — *Devant l'impôt*, Paris, 1937.
- COMBES. — *Traité des taxes dues par les Sociétés*, 1934.
- COSTE. — *Les grands marchés financiers*. Payot, 1932.
- Dictionnaire des Droits d'Enregistrement, de Timbre de Greffe et d'Hypothèque.*
- DURAND et BONNEL. — *Impôts sur les revenus. Questions litigieuses*, 1935.
- MARSAL (FRANÇOIS). — *Encyclopédie de banque et de bourse*. Paris, 1928-31, 5 vol., t. IV. Valeurs mobilières.
- GARNIER. — *Répertoire général de l'Enregistrement*, 1927.
- GEORGE. — *Les Sociétés par actions et les taxes trimestrielles*, Paris, A. N. S. A., 1934.
- GERMAIN-MARTIN. — *Le problème financier 1930-36*, 1936.
- GUILMART. — *L'évasion fiscale*, Paris, 1908.
- HOUPIN et BOSVIEUX. — *Traité général théorique et pratique des Sociétés civiles et commerciales*, 7^e éd., Paris, 1935, 3 vol.
- JULLIOT (Ch.-L.). — *Nouveaux avantages accordés aux titres nominatifs*, Paris, 1921.
- *Traité-formulaire des titres nominatifs et des certificats de propriété*, Paris, 1931, 3 vol.
- LASTEYRIE (DE). — *L'évasion fiscale et le mouvement des capitaux. Intérêts économiques et rapports internationaux*, 1915.
- LESCŒUR. — *Comment on fraude le fisc*, 7^e éd., Paris, 1909.
- MAGUERO. — *Traité alphabétique des droits d'enregistrement*, 1930.
- PIETRI. — *Justice et injustice fiscale*, 1933.
- ROGEON, DURAND et BONNEL. — *Le régime fiscal des Sociétés et des valeurs mobilières*, 1935.
- SONTON et CORDIÉ. — *Les coulisses de la comédie fiscale*, Paris, 1928.
- TRIPPIER-DROUVILLÉ. — *Les sociétés étrangères et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières*, Paris, Sirey, 1937.
- VINCENT. — *Le régime fiscal des sociétés et des valeurs mobilières*, 1928.
- WAHL. — *Traité du régime fiscal des Sociétés et Valeurs mobilières*, 2 vol., 1909.

III. — THÈSES

- BAUDOT. — *Les conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur*, Lyon, 1921.
- BERLAND. — *Les évasions fiscales*, Paris, 1922.

- BERTIN. — *Les pouvoirs de contrôle du fisc en matière d'impôts sur le revenu*, Nancy, 1928.
- BOUÉ. — *Double imposition et évation fiscale*, Lille, 1929.
- BRETON. — *La fraude fiscale des valeurs mobilières*, Nancy, 1936.
- CÉLARD. — *Moyens employés pour éviter l'inquisition*, Paris, 1925.
- CHAUSSADE. — *La fraude et le contrôle fiscal en matière d'impôts sur le revenu*, Poitiers, 1936.
- CHOTARD. — *Les impôts sur les revenus et les fraudes fiscales*, Paris, 1925.
- COMBES. — *Exposé historique et critique du régime fiscal des valeurs mobilières*, Toulouse, 1922.
- DELANNEY. — *Le marché des valeurs mobilières en France de 1900 à 1927*, Paris, 1928.
- DUCRU. — *Les projets et mesures d'intérêt fiscal concernant les formes et les modes de transmission des valeurs mobilières*, Paris, 1931.
- GIRARD. — *La taxation des valeurs mobilières étrangères et la suppression du régime de l'abonnement*, Besançon, 1922.
- GUILHOT. — *Le régime fiscal des valeurs mobilières et des Sociétés étrangères en France*, Paris, 1925.
- GUILLAUMIE (DE LA). — *L'impôt sur le revenu des Fonds d'Etat étrangers et des valeurs mobilières étrangères non abonnées*, Paris, 1935.
- HAUSER. — *Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale*, 1926.
- MOLEUX. — *Le régime fiscal des valeurs étrangères*, Paris, 1932.
- MOUCHET. — *Contrôle fiscal des valeurs mobilières*, Paris, 1934.
- ROCHE. — *L'évasion et l'inquisition fiscale en matière d'impôts sur le revenu*, Lyon, 1929.
- ROUSSEAU. — *La taxe de transmission*, Poitiers, 1930.

IV. — PÉRIODIQUES ET REVUES

- Actualité économique* (articles de M. Rosier).
- Bulletin de la Statistique générale de France*.
- Bulletin de statistique et de législation comparée*.
- Capital*.
- Circulaires de l'Administration des Contributions directes*.
- Circulaires de l'Administration de l'Enregistrement*.
- Economiste* (articles de M. Liesse).
- Economiste Français*.
- Economiste Européen*.
- Europe Nouvelle*.
- Gazette du Palais*.
- Information*.
- Journal du Commerce*.
- Journal de droit international* (articles de M. Guilhot).
- Journal de l'Enregistrement*

- Journal des Finances* (articles de M. Jèze).
Journal Officiel de la République française.
Jurisclasser de l'Enregistrement et des Domaines.
Lois Nouvelles.
Rapports des experts de la S. D. N. (1925-1927).
Rapport des experts de la S. D. N. (1936).
Recueil des traités de la S. D. N.
Recueil hebdomadaire de Jurisprudence Dalloz, « Notes fiscales ».
Revue des Contributions et de l'Enregistrement (articles de M. George).
Revue d'Economie politique.
Revue de l'Enregistrement.
Revue politique et parlementaire.
Revue de sciences et de législation financière.
Revue des Sociétés.
Sans-Fil (articles de M. Allix).
Tableau fiscal et juridique.
Temps (articles de M. Rosier).
Temps financier (articles de M. Jenny).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Page.
INTRODUCTION.	1
PREMIÈRE PARTIE	
LE RÉGIME DE L'ABONNEMENT DES VALEURS MOBILIÈRES ÉTRANGÈRES	
CHAPITRE PREMIER. — Le régime des valeurs étrangères avant 1928	8
<i>Section I.</i> — Historique de la législation.	8
<i>Section II.</i> — Caractéristiques du régime de l'abonnement.	11
A) CIRCONSTANCES QUI RENDENT L'ABONNEMENT OBLIGATOIRE.	13
1 ^o Admission à la cote officielle.	13
2 ^o Emission ou mise en souscription	14
3 ^o Négociation et exposition en vente	14
4 ^o Introduction sur le marché	15
5 ^o Service financier	15
6 ^o Annonces ou publications avant constitution d'un Représentant responsable.	15
B) FORMALITÉS ET GARANTIES PRÉALABLES A SON ÉTABLISSEMENT.	16
1 ^o Mesures de publicité et autorisation ministérielle	16
2 ^o Mesures de protection en faveur du Trésor	17
a) Représentant responsable	18
b) Cautionnement en numéraire.	21
C) MODE DE LIQUIDATION ET DE PAIEMENT DES TROIS TAXES.	23
1 ^o Assiette.	23
2 ^o Paiement	25
a) Timbre	25
b) Transmission	26
c) Impôt sur le revenu.	27

<i>Section III. — Régime des Sociétés étrangères possédant des exploitations ou contractant des emprunts en France.</i>	28
A) LEUR DÉTERMINATION	28
B) FORMALITÉS.	30
C) ASSIETTE ET PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU . .	30
<i>Section IV. — Régime des valeurs non abonnées.</i>	32
A) CARACTÉRISTIQUES.	32
B) IMPÔTS.	34
1 ^o Timbre	35
a) Conditions d'exigibilité	35
b) Liquidation et paiement.	37
2 ^o Droit de transmission	40
3 ^o Impôt sur le revenu	40
a) Paiement en France.	41
Conditions d'exigibilité	41
Paiement. Contravention	45
b) Paiement à l'étranger.	45
Modes de paiement	45
Pénalités	46
CHAPITRE II. — Motifs de Réforme	47
<i>Section I. — Critiques.</i>	47
A) CRITIQUE DU SYSTÈME DE L'ABONNEMENT	48
B) CRITIQUE DU RÉGIME DES VALEURS NON ABONNÉES. . .	50
C) CRITIQUE GÉNÉRALE DE L'IMPOSITION DES VALEURS MOBILIÈRES ÉTRANGÈRES.	54
<i>Section II. — Projets de réforme</i>	55
A) TIMBRE PÉRIODIQUE	55
B) SYSTÈME D'IMPÔT SUR LES COUPONS.	56
C) SYSTÈME DOUMER	57
D) SYSTÈME DES TRUSTEES ET ADMINISTRATIE KANTOOREN.	57
CHAPITRE III. — Régime des valeurs étrangères depuis 1928.	60
<i>Section I. — Caractéristiques du régime de l'abonnement.</i> .	60
A) ABONNEMENT FACULTATIF.	60
B) FORMALITÉS PRÉALABLES	63
C) LIQUIDATION ET PAIEMENT DES TAXES.	65
1 ^o Quotité imposable.	65
2 ^o Impôts	66
a) Timbre	66
b) Transmission	67
c) Impôt sur le revenu.	72
Cas particulier de double imposition . . .	72
Conditions d'exigibilité	74
Incidence	75
Liquidation et tarifs.	76

<i>Section II. — Régime des valeurs non abonnées</i>	80
A) CARACTÉRISTIQUES.	80
B) IMPÔTS.	81
1° <i>Timbre</i>	81
a) Conditions d'exigibilité	81
b) Assiette. Paiement	85
2° <i>Transmission</i>	87
3° <i>Impôt sur le revenu</i>	88
a) Paiement en France.	88
Innovation en matière de titres étrangers déposés contre récépissés nominatifs	88
Paiement	91
Exonérations	91
Opérations funding.	92
Nouveaux tarifs	93
Pénalités	95
b) Paiement à l'étranger.	97
Mode de paiement	97
Taxation des trusts constitués à l'étranger	98
c) Problème de la double imposition	99
<i>Section III. — Résultats obtenus.</i>	106

DEUXIÈME PARTIE

DIFFUSION DU TITRE NOMINATIF

CHAPITRE PREMIER. — Régime du titre nominatif avant 1934.	111
<i>Section I. — Essais de réforme des moyens de transmission.</i>	111
A) NOMINALISATION OBLIGATOIRE.	111
B) TITRES A ORDRE	114
1° <i>Historique</i>	114
2° <i>Définition</i>	116
3° <i>Endossement et négociation</i>	117
4° <i>Responsabilité en cas de transmission</i>	118
5° <i>Régime fiscal</i>	118
6° <i>Echec des titres à ordre</i>	118
<i>Section II. — Simplifications du transfert du titre nominatif.</i>	120
A) DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI DE 1927	120
B) OPÉRATIONS CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS	122
1° <i>De titres essentiellement nominatifs</i>	122
2° <i>De titres nominatifs pouvant être mis au porteur</i>	124
C) OPÉRATIONS NON CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS	125
1° <i>Conversion du porteur au nominatif</i>	125
Transfert réel remboursement	125

2° <i>Mutations</i>	127
a) Cas où le certificat de propriété est obligatoire	128
b) Cas où il est facultatif	131
c) Responsabilité des rédacteurs du certificat de propriété	132
D) SANCTIONS EN CAS D'INOBSERVATION DES DÉLAIS PRESCRITS POUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS DE TRANSFERT	134
E) RÉSULTATS OBTENUS	137
CHAPITRE II. — Régime du titre nominatif après 1934.	139
<i>Section I. — Dégrèvement d'impôts</i>	140
A) SUPPRESSION DU DROIT DE CONVERSION	141
B) TARIFS RÉDUITS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	144
1° <i>Nouveaux taux</i>	144
2° <i>Conditions du tarif réduit</i>	146
3° <i>Conditions de l'exonération du prélèvement de 10 p. 100</i>	151
<i>Section II. — Simplifications contentieuses en matière de transfert</i>	156
A) OPÉRATIONS CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS	158
1° <i>De titres essentiellement nominatifs</i>	158
2° <i>De titres nominatifs pouvant être mis au porteur</i>	159
B) OPÉRATIONS NON CONSÉCUTIVES A DES NÉGOCIATIONS	160
1° <i>Conversion du porteur au nominatif</i>	160
Transfert réel. Remboursement	160
2° <i>Mutations</i>	166
a) <i>Certificats de propriété</i>	166
b) <i>Responsabilité du rédacteur du certificat</i>	167
C) PAIEMENT DES INTÉRÊTS ET DIVIDENDES	169
D) TABLEAU DES DÉLAIS MAXIMA POUR LES OPÉRATIONS SUR TITRES NOMINATIFS	172
<i>Section III. — Résultats des réformes accomplies depuis 1934 jusqu'à ce jour</i>	174

TROISIÈME PARTIE

CONTROLE FISCAL DES TITRES AU PORTEUR

CHAPITRE PREMIER. — Constatation de la fraude.	181
CHAPITRE II. — Causes de la fraude.	185
CHAPITRE III. — Procédés de fraude	188
<i>Section I. — Fraude à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.</i>	188
<i>Section II. — Fraude à l'impôt général sur le revenu.</i>	191
<i>Section III. — Fraude à l'impôt de succession.</i>	193

CHAPITRE IV. — Moyens d'empêcher la fraude.	195
<i>Section I. — Impôt général sur le revenu.</i>	195
A) CONTRÔLE DES REVENUS DE VALEURS MOBILIÈRES.	196
1 ^o <i>Carnet de coupons.</i>	196
2 ^o <i>Précompte.</i>	199
3 ^o <i>Carte d'identité fiscale.</i>	204
4 ^o <i>Bordereau de coupons.</i>	211
B) POUVOIRS DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION.	216
1 ^o <i>Demande d'éclaircissements et de justifications.</i>	216
2 ^o <i>Droit de communication.</i>	219
a) <i>auprès des collectivités publiques.</i>	220
b) <i>auprès des collectivités privées.</i>	222
3 ^o <i>Déclaration des signes extérieurs.</i>	227
4 ^o <i>Taxation d'office.</i>	232
a) <i>Intérêt de l'étude de la taxation.</i>	232
b) <i>Cas de taxation.</i>	233
c) <i>Établissement de la taxation.</i>	235
C) PÉNALITÉS.	238
1 ^o <i>Fiscales.</i>	238
a) <i>Défaut de déclaration.</i>	238
b) <i>Insuffisance de déclaration.</i>	238
c) <i>Omission de déclaration des avoirs à l'étranger.</i>	239
2 ^o <i>Pénalités correctionnelles.</i>	239
a) <i>Manœuvres frauduleuses.</i>	240
b) <i>Omission ou insuffisance intentionnelle de déclaration.</i>	240
c) <i>Dissimulation en matière d'avoirs à l'étranger.</i>	242
D) AMNISTIES.	244
<i>Section II. — Législation des successions.</i>	247
A) HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION RELATIVE AUX MESURES DE CONTRÔLE.	247
B) NOUVELLES MESURES DE CONTRÔLE.	250
1 ^o <i>Titres dont le défunt a été reconnu en possession moins d'un an avant son décès.</i>	251
2 ^o <i>Location de coffres-forts.</i>	253
CHAPITRE V. — Ententes internationales.	258
<i>Section I. — Historique des ententes internationales en matière fiscale.</i>	258
A) 1 ^{re} CONVENTION FRANCO-BELGE 1843.	258
B) CONVENTION FRANCO-ANGLAISE 1907.	259
C) CONVENTION FRANCO-MONÉGASQUE 1925 (AV. DE 1935).	259

D) CONVENTION FRANCO-ITALIENNE 1930.	260
E) 2 ^e CONVENTION FRANCO-BELGE 1931.	260
F) CONVENTION FRANCO-ALLEMANDE NON RATIFIÉE . . .	261
G) CONVENTION FRANCO-SUÉDOISE NON RATIFIÉE . . .	262
H) PROJETS DE LA S. D. N..	263
Section II. — Résultats	265
CONCLUSION.	269
BIBLIOGRAPHIE	273

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: EVREUX :